
ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BOARD ANNUAL REPORT



Fiscal Year
ending
March 31st
1988



88-05470/

TABLE OF CONTENTS



Chairman's Message	2
Members of the Environmental Assessment Board	4
Jurisdiction	6
The Hearing	8
Board Appointed Witnesses	12
Financial Assistance for Intervenors	14
Selected Landfill Cases	16
Conditions of Approval	18
The Board of Negotiation	19
Other Sources of Information	20

CHAIRMAN'S MESSAGE

"The rapidity of change and the speed with which new situations are created follow the impetuous and heedless pace of man rather than the deliberate pace of nature."
from *Silent Spring*
by Rachel Carson.

copyright © 1962 by
Rachel Carson
reprinted by permission of
Houghton Mifflin Company



2

This past year has been an active one on both the national and international fronts as many countries around the world have stepped up the global assault against the ravages of industrial pollution.

Although the focal point of 1987 was the release of the report of the Brundtland World Commission on Environment and Development, there were other developments that will also have important implications in the future.

In October of 1986 the Canadian Council of Resource and Environment Ministers (CCREM) established the National Task Force on Environment and Economy to:

"initiate dialogue on environment—economy integration among Canada's environment Ministers, senior executive officers from Canadian industry, and representatives from environmental organizations and the academic community."

The Task Force issued its report in September 1987, expressing its belief that sustainable and environmentally sound economic development is essential to continued economic prosperity, both within Canada and throughout the world. This underlying theme was present throughout the report, which made 40 specific recommendations aimed at providing a framework for an integrated approach to the environment and the economy. For the first time heads of governments and leaders of industry have accepted the responsibility for continued dialogue, lending this initiative a degree of credibility and optimism which had previously been

lacking. The adoption of many of the recommendations has provided other industrialized nations with a blueprint for enhanced co-operation between governments, industry, non-government organizations and the public.

The Environmental Assessment Board continues to evolve in its role of balancing the interests of different sectors of our society.

The Board has undergone a number of changes during the last year, both administratively and in terms of membership.

In October 1987 Susan Tanner and Joan Simpson, both part-time members, left the Board and were replaced by Elaine Tracey and Dr. Paul F. Eagles for one and two year terms respectively.

Elie W. Martel of Capreol, Ontario joined the Board as a full-time Vice-Chairman in March 1988. In addition, full-time Vice-Chairmen, Robert Eisen, Q.C., Mary Munro and Grace Patterson were reappointed to further terms as was part-time member Richard Pharand, Q.C., of Sudbury. Since March 31,

1988, therefore, the membership of the Board has consisted of six full-time members, including the Chairman, and six part-time members. It is likely that the Board will require additional members later this year to enable it to handle the expected influx of major hearings in the fall.

On the administrative front, the Board has proceeded with several of the initiatives begun last year. As a result of thorough administrative reorganization and streamlining of the hearing process it is moving rapidly towards its goal of increased efficiency and service to the public.

In January 1988 the Board moved to its new offices at 2300 Yonge Street, Toronto. These have been designed to accommodate the needs of both the Board and the public. A large, fully equipped hearing room, which also serves as a meeting room for regular Board meetings, was used for the first time in late January in the course of a series of preliminary meetings for the recently begun Timber Management hearing. New library facilities provide the Board with the basic research/reference material requirements of a first class working library. With the help of independent consultants, staff recently completed a comprehensive study concerning an advanced word processing/information retrieval system, referred to in last year's Annual Report, and an integrated system should be fully operational by the early fall of this year. With this new system, counsel, public interest groups and members of the public will soon be able to gain access to Board reports, decisions and other material by means of a computer terminal which will be available for public use in one of the consultation rooms located off the main reception area.

The Board has also taken other steps to improve its administration, particularly in the area of communications. Doug Mander has joined the Board's staff as a Hearing Liaison Officer and he has been assigned to the Timber Management hearing to assist with on-site administrative matters relating to this important and complex hearing. In order to provide information to the public concerning the status of this hearing, a toll-free telephone service has been established through which callers can obtain a recorded status report that is updated on a daily basis. External communication with the Board has been made easier by the installation of a Facsimile Transceiver at its offices, and telecommunication capability with the Board's computerized information retrieval system may be possible within the near future.

The Board's Rules of Practice and Procedure were formally enacted as a Regulation under the Environmental Assessment Act in January 1988. The public consultation process undertaken by the Board in 1987 was described in detail in the last Annual Report and will therefore not be repeated here, although the Board would once again like to express its appreciation to those who participated in this important rule-making exercise. The finalized draft Rules were thoroughly reviewed by the "Rules Committee," established pursuant to the Statutory Powers Procedure Act, and received Cabinet approval shortly thereafter. The Rules are now available in a bilingual format at the Ontario Government Bookstore and the Board Offices in Toronto for a nominal charge.

Realizing that the Rules of Practice and Procedure are, of necessity, written in a somewhat technical legal form, the Board followed through with its plan for a comprehensive "Citizens' Guide" to its proceedings. This informative twenty page booklet, again in a bilingual format, is available at the Board Offices free of charge. Care has been taken to address, in layman's terms, many of the questions often raised by members of the public concerning the Board's jurisdiction and hearing procedures.

The Board has also been active in its dialogue with other tribunals. In March 1988 it hosted a Round Table discussion to which members from a number of administrative tribunals were invited. Roderick A. Macdonald, Dean of the Faculty of Law, McGill University; Professor John Evans of Osgoode Hall Law School; and Donald Brown, Q.C., of Blake, Cassels & Graydon addressed the participants on the implications of the findings of the Ouellette Commission on Administrative Tribunals and the appropriateness of tribunals interpreting their legislation in the context of the Charter of Rights and Freedoms. The lively discussion that ensued demonstrated the interest and need for further dialogue and the Board intends to host similar programmes in the future.

During the 1987 fiscal year the Board was again involved with a number of important applications.

The Regional Municipality of Halton Landfill application (Joint Board) is proceeding and should be completed later this year. Two applications relating to highways, the Highway 416 application and the Finch Avenue West Extension, were disposed of with decisions issued in July 1987 and February 1988 respectively. Several landfill applications also came before the Board and were completed during this period (Boise Cascade Canada Ltd., Quinte Sanitation Services Limited, City of North Bay, Walker Brothers Quarries Limited).

In addition, the Board established a number of funding panels to administer intervenor funding, provided by the government for both Joint Board and EAB hearings.

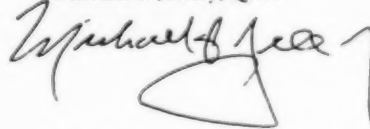
What lies ahead?

The next few months will be the busiest ever in the Board's history. As mentioned previously, the Ministry of Natural Resources Timber Management hearing commenced in Thunder Bay, Ontario in May and additional hearings will ultimately be held in some fourteen locations across the province. Although the Halton Region Landfill hearing will be winding up later this year, the Regional Municipality of Peel and the Town of Meaford and Township of St. Vincent Landfill applications (both Joint Board) will reach the hearing stage in September/October of 1988.

The TSI Trintek Systems Inc. Energy from Waste application is also scheduled to come before a Joint Board in the early fall as is the Derry Road Extension application.

In early 1989 a Joint Board is expected to begin the long-awaited Ontario Waste Management Corporation hearing, although delays have made it difficult to predict when it will reach the hearing stage. Some of the many waste management plans, or specific components of them, may come before the Board during the next few months and a number of routine applications will also have to be dealt with. Notwithstanding a dramatically increased hearing load, the Board remains resolute in its commitment to continue to be accessible to the public it serves and to discharge its legislative responsibilities in the most effective manner possible.

Michael I. Jeffery, Q.C.



Chairman

MEMBERS OF THE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BOARD

Alan William Roy is a part-time member from Brighton. A science graduate from Sir George Williams University, Montreal, and Queen's University, Kingston, Mr. Roy has long scientific experience in the area of fisheries protection and is currently environmental director for the Union of Ontario Indians. He was appointed to the Board in April 1987.

Grace Patterson is a full-time Vice-Chairman of the Board. She practiced environmental law with the Canadian Environmental Law Association until her appointment to the Board in 1986. She was a director of several environmental organizations, and served on the Science Advisory Board of the International Joint Commission and on the Canadian Environmental Assessment Research Council. Ms. Patterson lectures on environmental law at Queen's University Law School.

Dr. O.P. Dwivedi is a part-time member from Guelph. A Professor of Political Science, Dr. Dwivedi has acted as a consultant to the Ministry of State for Urban Affairs, Environment Canada and the Law Reform Commission of Canada. His international assignments and consultancy include work for UNO, WHO and UNESCO. In 1986 he was elected President of the Canadian Political Science Association.

Elie W. Martel is a full-time Vice-Chairman of the Board and member from Capreol. Mr. Martel taught history until 1967, when he was elected to the Legislative Assembly. Mr. Martel served as the NDP member for Sudbury East until 1985 and was House Leader for his party from 1978 to October 1985. As a member he did extensive work on environmental issues. Mr. Martel is the author of two major reports on safety in the workplace. He was appointed to the Board on March 9, 1988.

Dr. Paul F.J. Eagles, MCIP is a part-time member from Cambridge. Dr. Eagles holds a B.Sc. in Biology, an M.Sc. in Zoology and Resource Development from the University of Guelph and a Ph.D. in Urban and Regional Planning from the University of Waterloo, where he is presently a faculty member. Dr. Eagles has published extensively on applied ecology, resource management and outdoor recreation.

Richard A. Pharand, Q.C. is a part-time member from Sudbury. A bilingual Sudburian, he is the senior partner of the law firm of Pharand, Kuyek. He was a founding member of l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario. Mr. Pharand is a member of the Advocates' Society, the Criminal Lawyers Association, the Canadian Bar Association and the Sudbury Law Association.

ALAN WILLIAM ROY

GRACE PATTERSON

DR. O.P. DWIVEDI

ELIE W. MARTEL

DR. PAUL F.J. EAGLES, M.C.I.P.

RICHARD A. PHARAND, Q.C.



Robert B. Eisen, Q.C. is a full-time Vice-Chairman of the Board. He graduated from the University of Toronto in 1951 with an Honours B.A. in Political Science and Economics, and from Osgoode Hall Law School in 1955. He served as part-time instructor in the Bar Admission Course at Osgoode Hall and practised commercial law from the time of his call to the Bar until his appointment to the Board in March 1981.

Anne Koven is a part-time member from Toronto. Appointed to the Board in April 1987, Ms Koven holds a Masters degree in Public Administration from Queen's University. She was Research Director of the Upper Ottawa Land-fill Site study, commissioned by the Ontario Ministry of Health, from 1981 to 1986. She has worked in the mining industry and with the Ontario Advisory Council on Occupational Health and Safety.

Michael I. Jeffery, Q.C. is a recognized authority in the administrative law field and holds an LL.M. degree in environmental law from Osgoode Hall. He is currently Co-Chairman of the Environmental Law Committee of the International Bar Association, Canadian Editor of the Environmental and Planning Law Journal, Editor in Chief of the Canadian Journal of Administrative Law and Practice and immediate past Chairman of the Council of Canadian Administrative Tribunals.

Dr. Douglas James Kingham is a full-time Vice-Chairman of the Board. He has an extensive scientific background in both physics and chemistry and has been involved in environmental management since 1968. Dr. Kingham was the Director General of the Ontario Region of Environment Canada, where he negotiated reductions of chemicals in the Niagara River, and was Canadian Chairman of the International Joint Commission's Water Quality Board.

Mary G. Munro is a full-time Vice-Chairman of the Board and a member from Burlington. She is a Registered Nurse by profession and has been active in community and environmental affairs for many years, having served on various boards and commissions. Mrs. Munro has been City Alderman, Regional Councillor and Mayor of the City of Burlington. She was appointed to the Board on September 1, 1981.

Elaine B. Tracey is a part-time member from Eganville. Mrs. Tracey was appointed to the Board on October 29, 1987. She is active in community environmental concerns and has presented briefs on waste management in her township. She is a participant in the Eganville riverfront improvement project and a past President of the Eganville and District Business Association and Secretary of Eganville's Centennial Committee.

**ROBERT B. EISEN,
Q.C.**

ANNE KOVEN

**MICHAEL
I. JEFFERY,
Q.C.**

**DR. DOUGLAS
JAMES KINGHAM**

MARY G. MUNRO

**ELAINE B.
TRACEY**



The Environmental Assessment Act

In the Environmental Assessment Act (EAA), the "environment" is defined not only as the "natural" environment but also "social, economic and cultural conditions" and "any building, structure, machine or other (man-made) device." The purpose of the Act is to provide for the "protection, conservation and wise management" of Ontario's environment.

Given this broad mandate, the Environmental Assessment Board (EAB) is empowered to approve or reject undertakings on referral of an application from the Minister. Provincial and municipal undertakings are subject to the Act, but the private sector is not included, except by special designation from the Minister.

The Board makes decisions or recommendations under several different statutes but the EAA is unique in that the applicant is required to submit an environmental assessment. This is a document describing in detail the proposed development, its predicted impacts and any mitigative measures that may follow. The assessment document must also include alternatives to the undertaking, alternative methods of carrying out the undertaking and their predicted impacts. The Board can request amendments to this assessment before approving it.

When the assessment is completed a hearing may be held, if there is a request for one, unless the Minister, using his discretion under the Act, considers that a hearing is unnecessary or would cause undue

delay. With the approval of the Cabinet the Minister can also give an exemption that dispenses with both the assessment and the hearing. This would only be given if, in the Minister's opinion, the normal application of the Act would not be in the public interest.

In addition to individual proposals, the EAA also covers class environmental assessments. An overwhelming administrative burden would be created if many smaller projects with minor impacts were processed singly, so they are assessed as a group. If necessary, individual projects in a class assessment can always be "bumped-up" and examined independently.

Many types of proposals are suitable for class assessments. Provincial and municipal road projects were among the first to be dealt with in this way, and since then there have been class EA's for a number of other applications, such as solid waste disposal projects, dams and dikes and canoe routes. The Timber Management hearing that commenced recently is a major class EA that encompasses Crown land use in several regions of Ontario.

The Environmental Protection Act

Under the Environmental Protection Act (EPA) the Board's powers are more limited than under the Environmental Assessment Act. The objective of the EPA is "the protection and conservation of the natural environment." The EAB's jurisdiction comes from Part V of the Act and relates specifically to waste management systems and waste disposal sites.

Waste management is covered by Regulation 309 of the EPA. It defines which materials constitute "waste" and prescribes standards for the location and operation of waste disposal sites and waste management systems.

Although the Act covers the approval of waste management systems and disposal sites, the Board has no decision-making powers under the EPA—this responsibility lies with the Director of Approvals. When an application for a Certificate of Approval is received, the Board may be requested to hold a hearing and make recommendations to the Director. If a proposal entails the disposal of hauled liquid industrial waste or hazardous waste, or deals with amounts of waste equivalent to the domestic output of more than 1500 persons, a public hearing becomes mandatory, although the Director may dispense with this requirement in an emergency.

In its report to the Director, the Board will frequently make recommendations regarding terms and conditions of approval. These could include, for example, engineering requirements, financial guarantees, a monitoring programme and provisions for public consultation. Further details about the application of conditions of approval are given later in this report.

According to the EPA, the Board may recommend that the Director refuse to grant an approval if a proposed undertaking fails to comply with the Act or

any of its regulations, if it may create a nuisance, if it is contrary to the public interest or if it may result in a hazard to any person's health or safety.

When the Board is requested to make recommendations regarding a proposal, it prepares a report for the Director of Approvals which contains a summary of the information and views presented at each hearing, as well as its advice and reasons for that advice. Peculiar to this legislation and the Ontario Water Resources Act is the requirement that the entire Board should review the draft report of the panel members who conducted the hearing; then the Board as a whole submits its report to the Director.

The Ontario Water Resources Act

Under both the Ontario Water Resources Act (OWRA) and the EPA the Board's role is merely recommendatory. It provides advice and recommendations which are considered by the Director of Approvals when he makes his decision as to whether or not the project should be issued with a Certificate of Approval.

Under the OWRA, a public hearing may be held in situations where a municipality wants to build or extend a sewage works into another municipality or a territory without municipal organization. If a municipality is proposing a sewage treatment plant in its own area, a public hearing before the EAB may also be required.

The Board's remaining mandate under the OWRA is to conduct hearings on applications for the definition and designation of areas of public water service or public sewage service.

Decision-Making and Cost-Granting Power under the Environmental Protection Act and the Ontario Water Resources Act

Amendments to the EPA and OWRA which would give the Board the power to make a decision on an application being heard by it were introduced in the legislature in the spring of 1988. If these amendments are approved by the legislature, the EAB will no longer make recommendations to the Director but the panel which heard the matter will issue a decision. This decision will be appealable to Cabinet or to the Divisional Court. In addition, the power to award costs is included under both Acts.

The Public Inquiries Act

Occasionally the Board is required by Order in Council to hold hearings under the Public Inquiries Act. This Act is meant to provide a public forum for issues that are not covered by any other Act, but that may be a matter of public concern.

The Cabinet has the authority to appoint commissioners to hold a public inquiry into any issue that may affect the good government of Ontario, the conduct of any part of the public business or the administration of justice. If the issue is environmental the EAB may be requested to conduct the hearing.

The Consolidated Hearings Act

The Consolidated Hearings Act (CHA) provides a procedural umbrella for a number of specific Acts. When the CHA is applied to environmental issues, the EAB may become part of a Joint Board with more power than it would have if conducting a hearing alone.

For example, under the Environmental Protection Act the EAB is confined to a purely advisory role, and decisions are the responsibility of the Director of Approvals. When a Joint Board conducts a hearing on the same matter, it has the power to make a decision and approve or reject the application. The appeal provisions of the CHA also supersede those of the individual Acts that it covers. On the 28th day after it is issued a Joint Board decision becomes final, unless there is an appeal to Cabinet, while a decision made by the Director of Approvals under the EPA alone can be appealed to the Environmental Appeal Board.

The CHA also has cost-granting powers that are not contained in the EAB's legislation. Joint Boards have awarded costs to intervenors in a number of hearings to date, most recently in connection with the Southwest Ontario Hydro hearings. These awards were made on the basis of the particular party's contribution to the hearing process and were not related to whether or not the outcome of the hearing reflected the position that they were advocating.

CHA hearings generally cover applications under the EAA or the EPA combined with a variety of land use planning Acts. They might involve the Planning Act, the Ontario Municipal Board Act, the Expropriations Act or the Municipal Act.



THE HEARING



8

Notice for a hearing must be distributed in such a way as to reach everyone who may be affected by the proposed undertaking. This thorough dissemination is vital if there is to be a fair hearing, and it is part of the Board's mandate to ensure that there are no omissions.

Accordingly, notices are formulated to satisfy not only the legislative requirements but also the principles of natural justice. The notice is published in local and regional newspapers well in advance of the hearing. It is also mailed to anyone—municipalities and other groups as well as private individuals—who would be directly affected by the matter being assessed.

Public Information

In appropriate situations, the Board may make special arrangements to assist the public in gaining information about a hearing and the procedures to be followed. They may require the proponent to set up public information centres at convenient locations or, as they have recently in the Timber Management hearing, they may establish a telephone information service which gives recorded information about the hearing and is updated on a daily basis.

Pre-Hearing Meeting

In the more complex hearings the Board may arrange a pre-hearing meeting. This serves to identify the interested parties and settle procedural matters. It also gives the participants an opportunity to clarify their concerns and define the issues. The meetings are

convened with full notice and transcripts are taken, although no evidence is presented and no decisions are made at this stage. Pre-hearing meetings can be helpful in preparing for the hearing and speeding up the process.

Preliminary Hearing

Like a pre-hearing meeting, a preliminary hearing is convened by way of full notice, but it is a little more formal in that the Board may make decisions, generally of a procedural nature.

Both the preliminary hearing and the pre-hearing meeting can be used to:

- identify the parties and participants;
- define the issues;
- arrange for the exchange of relevant documents;
- consider the advantages of filing witness statements and interrogatories and establish a procedure for this;
- identify the witnesses and the nature of their evidence; and
- estimate the length of the hearing and, if possible, set a date for the commencement.

Witness Statements

During the hearing, when evidence of a technical nature is involved, the Board may require the preparation and exchange of witness statements. This gives each party advance information about the issues to be raised. It can also prevent distractions and delays in the proceedings and it serves to clarify the issues that are in dispute.

Interrogatories

Interrogatories—written requests for information that are put by one party to another—are often exchanged before the hearing. This is helpful in situations when, for example, a witness needs to do some research or make a calculation in order to answer a question. A lot of time can be wasted at a hearing if a witness is confronted with a question that requires him to make a complex calculation or track down an obscure document for information. Interrogatories are also useful in putting non-controversial information on the record quickly.

Interrogatories offer two main advantages:

- they enable parties to obtain information that will help them in preparing their cases; and
- they speed up the introduction of evidence as part of the hearing record.

Expert Assistance

In each of the Acts under which the Board conducts hearings there is a provision that gives the EAB the authority to hire experts to assist it. As described more fully later in this report, the Board has retained a variety of expert witnesses in recent hearings.

The Board's policy is to engage these experts on its own initiative or at the request of a party to the proceedings. The major criterion is that the witness will enhance the Board's understanding of the issues being presented at the hearing.

Costs

Although the legislation may be amended to allow cost awards, at present the EAB still only has the authority to award costs when it is part of a Joint Board. The Board considers the cost award power important in terms of making sure that all views are represented fairly and effectively at the hearing.

Appeal and Review of Board Decisions

The Environmental Assessment Act and the Consolidated Hearings Act provide similar provisions for the review of EAB and Joint Board decisions. Under the EAA, the Minister may change all or part of the Board's decision or substitute one of his own. He can also require a new hearing. The CHA permits

an appeal to be made directly to Cabinet "by any person entitled to be heard at or to take part in proceedings before the Joint Board." Any appeal must normally be made within 28 days of the Board's decision.

Because the Director of Approvals is the decision-maker under the EPA and the OWRA, the Board's recommendations cannot be appealed. However, the proponent of an undertaking can appeal the Director's decision to the Environmental Appeal Board.







BOARD APPOINTED WITNESSES

12

Under provincial legislation the EAB can appoint witnesses at its own hearings. This authority comes from a provision in each of the Acts covered by the Board's jurisdiction.

For example, section 18(9) of the Environmental Assessment Act reads:

"The Board may appoint from time to time one or more persons having technical or special knowledge of any matter to enquire into and report to the Board and to assist the Board in any capacity in respect of any matter before it."

This provision is duplicated, by reference, in section 33(3) of the Environmental Protection Act and section 6(3) of the Ontario Water Resources Act. It is also repeated in section 10 of the Consolidated Hearings Act, where it applies to hearings conducted by a Joint Board.

The wording of the provision is broad enough to allow the Environmental Assessment Board to engage a wide range of persons to assist it in any task that it is required to perform. However, the section has been used almost exclusively by panels of the Board to appoint expert witnesses to give testimony at hearings. Most recently such a witness was retained when, in 1987, the Municipality of Metropolitan Toronto applied under the Environmental Assessment Act for approval to construct a section of Finch Avenue West to bridge the gap between Islington Avenue and Albion Road.

At the hearing, just before the commencement of

reply evidence, the Board announced that, on its own initiative, it intended to appoint an expert in traffic and transportation to assist it. These two areas were central issues in the proponent's case. After receiving comments from the parties and particularly from the applicant, the Board adjourned the hearing and began the process of finding and retaining a suitable witness. Since it neither requested the names of candidates nor were any put forward by the parties to the hearing, the Board took it upon itself to seek out such a person without the help of the parties.

The Board's decision to appoint an expert on its own initiative follows the precedent adopted in the PCB enquiry of 1985. At previous hearings the procedure had been quite different. For example, at the Ridge Landfill hearing in 1981 and the Burlington Landfill hearing in 1984, motions for the appointment of an expert came from one of the parties and the Board requested and received suggestions as to who should be appointed. In all cases, except in the Burlington Landfill application, at least two potential candidates were interviewed before a final choice was made.

Interviews for Board appointed witnesses have been conducted by various people—Board members and counsel—at times with the Board Secretary in attendance. The latter would be expected to liaise between the Board and the candidates with regard to subsequent arrangements. The interviews provide an opportunity to present an overview of the hearing to the interviewees and also to determine more closely their qualifications, whether they harbour a bias that might disqualify them and whether there is a potential or actual conflict of interest. Such matters as fees and time scheduling are also discussed. The interviewer stresses the point that the experts are expected to consider themselves independent insofar as the evidence is concerned and to make their findings as they see fit.

In the Finch Avenue application (as in the Burlington Landfill hearing) a formal retainer document was drawn up and signed by the successful candidate and by a representative of the Board. The document requested the expert to review exhibits and transcripts of evidence and to draw up a written report on the issues set out in the terms of reference attached. That document, together with the terms of reference, was made an exhibit to the hearing.

Once appointed, the expert had no direct contact with the Board and all communications between the two were conducted either in open forum at the hearing or through the Board Secretary. Conversations between the Board Secretary and the witness were limited to arrangements regarding the hearing and procedural matters.

The expert's report was circulated among all the parties to the hearing as soon as it was received by the Board. The Board does not treat a report provided by its witness as its own, nor is the report given any preferential treatment. It becomes an exhibit at the hear-

ing because the Board invariably brings out in open forum any matter having evidentiary value. The report itself is subjected to the same scrutiny by the parties and by the Board as any other piece of evidence.

At the Finch Avenue hearing the Board appointed counsel to act on behalf of its witness. While the Board could have dispensed with counsel and conducted its own oral examination of the witness, it concluded that counsel should represent him, assist in the oral presentation of the evidence and prepare him for cross-examination. The Board was of the opinion that since the applicant's witnesses had the benefit of counsel so should the Board's witness. In addition it felt that an active role on its part during examination-in-chief, cross-examination and re-examination might be perceived by the parties as identification with and even adoption of the opinions of the Board's expert when, in fact, the Board did not take a position on the witness's evidence at that stage in the process.

Both in his report and in his testimony at the hearing the witness conducted himself as an independent expert. His qualifications as an expert in the field of transportation/traffic were presented to the hearing and the parties were afforded ample opportunity to question his expertise and any bias that might have the effect of diminishing the value of his evidence. As anticipated, his testimony elicited a vigorous response from the applicant in both cross-examination and reply evidence.

The Manville Canada Inc. application in 1983 saw a different and innovative use made of section 18(9) of the Environmental Assessment Act. In that case two ratepayers' associations had retained a number of expert witnesses prior to the commencement of the hearing. These witnesses carried out some preliminary investigations into the matters on which they were to give evidence at the hearing.

At the opening of the hearing, counsel for the associations made an application to have the experts appointed as Board witnesses, to be remunerated by the Board for all their work in connection with the application, including their pre-appointment work.

During the course of the hearing the Board acknowledged the contribution of the associations' witnesses in helping to provide a better understanding of the issues and appointed them as its own experts. In giving reasons for the appointment the Board stressed that the witnesses' evidence was of assistance to it but also took into account the fact that the ratepayers' associations were in need of financial help. The request for remuneration for pre-appointment work was partially successful in that the Board ordered remuneration to run from the date of the application for appointment, namely the commencement of the hearing. This excluded pre-hearing work.

In the Burlington Landfill application, a citizens' group also applied to have its expert appointed as a Board witness. Again the Board was of the opinion that the evidence of the expert would contribute to

the better understanding of the issues. It also considered the financial need of the citizens' group. The Board was satisfied that, in this instance, the witness would be able to act independently and without favour. By the end of the hearing, his opinions with regard to the application had diverged considerably from those held by the citizens' group and in contrast to its position he supported the application, subject to some stringent conditions.

Section 18(9) of the Environmental Assessment Act defines assistance to the Board as the basis for the appointment of an expert witness. An opposing party, especially one that is financially unable to retain its own expert witness, may be prompted to make an application under the section in order to have a differing assessment and opinion brought to the hearing. The Board will entertain such an application but, while it will take into account the desire of a particular party to bolster its position at the hearing by utilizing a Board's witness, it will nevertheless be guided by the criterion set out in the section. The Board must be satisfied that the evidence of an appointed expert will be helpful to it. That it may, at the same time, assist a particular party is a factor, but not the decisive one.

The Board's experience in appointing its own witnesses has proved to be beneficial to the hearing process. While the Board rejected the main thesis of its own witness in the Finch Avenue application, and approved the proponent's undertaking, it also acknowledged the expert's contribution to the hearing by way of information-gathering and elucidation of certain aspects of the case, which helped the Board to arrive at its decision.



FINANCIAL ASSISTANCE FOR INTERVENORS

14

At present advance funding for participants in hearings before the Environmental Assessment Board (EAB) is possible only through an Order in Council. Existing provincial law does not give the EAB the jurisdiction to provide funding in advance to intervenors. The Board cannot make cost awards at the conclusion of a hearing either, unless its members are part of a Joint Board established under the Consolidated Hearings Act (CHA). Such cost awards, according to a Divisional Court decision in 1985, may only be awarded at the close of a hearing.

Since 1984 advance funding has been provided by Orders in Council for 10 hearings in which the Board has been involved. With one exception each Order in Council has authorized the EAB to distribute a specific amount of money among the potential participants who qualify for financial assistance under the eligibility criteria.

For the upcoming Ontario Waste Management Corporation (OWMC) hearing, however, the Order in Council regarding a funding programme for intervenors differs from the others. In this case the Board has been authorized not only to distribute funds but also to make recommendations to the government as to the total amount of funding to be provided. In June 1987, a Funding Panel of the EAB held a public meeting with potential participants in the OWMC hearing to discuss the funding eligibility criteria set out in the Order in Council. The results of that consultation, along with recommendations for amendments to the

criteria, were submitted to the Minister of the Environment and when a decision is reached, the Funding hearings will commence.

In another case, in late 1987, an Order in Council established a fund of \$300,000 to be distributed by the EAB to qualified participants in the pending hearing on the Ministry of Natural Resources' Class Environmental Assessment for Timber Management on Crown Lands in Ontario. Hearings were conducted before a Funding Panel in January 1988, and the requests for funds from 22 applicants amounted to over \$1,000,000. A Funding Order of February 29, 1988 allocated the available funds to 9 individuals and groups who met the eligibility criteria.

The Timber Management programme provided particular challenges for potential intervenors. Applicants for funding were required to develop their financial plans without knowing the locations and duration of the main hearing or the focus of parties with opposing interests who would appear at the hearings. However, the parties wanted to know the amount of financial assistance they could expect well in advance of the hearings in order to plan for the most efficient use of the funds.

The Funding Panel also had to assess the merits of each application with the same unknowns and with the knowledge that, since the application is under the Environmental Assessment Act, there will be no opportunity to make cost awards at the end of the hearing to parties who have assisted the Board in examining the issues. The Funding Panel considered the availability of funds from other sources, the likelihood that the hearings would be conducted as much as possible in convenient locations with a consequent reduction in participants' travel costs, and the provision of the Environmental Assessment Act which allows the Board to engage its own experts if it concludes that additional information is needed.

The Panel set priorities for allocation of the funds. Top priority was given to expert witness fees to try to ensure that the evidence of the proponent would be tested and all issues would be canvassed. Second priority was given to legal fees where it appeared counsel would be helpful in the examination of complex issues. Third priority was assigned to travel costs for participants who could not attend without assistance. The final priority was given to other eligible and reasonable disbursements, not including the costs of administrative overhead and salaries.

The Panel also attempted to assign enough funds for funded parties to make a meaningful contribution to the hearing rather than simply dividing the available funds equally among the applicants.

Particular attention was paid to each group's resources and any apparent duplication of interests. Groups who appeared to have similar interests were encouraged to work together, but the majority of the applicants wanted to have a separate presence at the

hearings. This resulted in a smaller allocation to similar groups who otherwise qualified and a careful examination of each applicant's past involvement in Timber Management issues. The Panel was of the view that such demonstrated commitment would ensure that the participation would be substantial and on-going.

In all cases where the Board has administered a funding programme for intervenors, the overriding principle has been to try to ensure that funds would be used effectively to enhance the Board's understanding of the issues being presented at the hearing.

Where there is no jurisdiction for cost awards at the end of the hearing, the allocation of advance funding is more difficult. The funding panel must try to allocate the available funds to ensure a meaningful representation. In doing so, it must rely on intervenors' financial plans based on advance details of the application and estimates of time involvement. And yet, funding must be available early enough to ensure effective planning.

Intervenor funding has provided major benefits to the Board in its role in the environmental approvals process. Responsible representation of public interests helps to ensure that all of the issues are identified and that there is a balance of evidence for the Board to examine in arriving at its decision on each application. Therefore the Board is particularly interested in making funding programmes work to provide effective participation.



SELECTED LANDFILL CASES



16

During the last year the Board heard several landfill applications of interest. All of these were conducted under the Environmental Protection Act (EPA).

An application by the City of North Bay for the expansion of its existing landfill site was exempted from the Environmental Assessment Act (EAA), even though municipalities seeking approvals for landfill sites are generally subject to the Act. In this case, the exemption was granted by the Minister on the basis that the extension of the existing site would be for only 3 years, and the application for approval of any new site would be subjected to the EAA process. The City was required to proceed expeditiously to complete its search for a new site and obtain the necessary approvals for a long-term waste management programme in accordance with the EAA.

At the hearing the Board heard evidence regarding the City's efforts to have a long-term waste management programme in place within 3 years. It also listened to evidence on the urgency of closing the present site, and recommended that the City be required to close the existing landfill at the end of 3 years regardless of whether another site had been approved. The Board referred to a report of the Environmental Assessment Advisory Committee (EAAC). This committee was established in 1983 to advise the Minister on the application of the EAA to public and private sector projects. In its Report No. 24 the EAAC had advised the Minister on EAA exemption requests by municipalities for interim expansion of landfills.

It recommended that any proposed expansion should be for a maximum of 3 years and that no more than 1 exemption should be granted to each municipality.

The environmental safety of the North Bay site was of concern because leachate was migrating from the landfill and had escaped beyond the property boundary. A leachate collection and treatment system was proposed and accepted by the Board. Since this system was part of the application, the Board felt that the following criteria established by the EAAC had been met:

"The proposed expansion must not be at an existing site with significant on-going pollution problems or, if there are such problems, the municipality must show that it has developed, with public consultation, a pollution abatement strategy to deal with such problems, both in the short and the long term. This strategy, along with a plan for implementation, must be included in the application for the *Environmental Protection Act* approval."

In contrast, the Board turned down an application from a privately owned landfill operator. Quinte Sanitation Services Limited had applied to continue the operation of its landfill site in Sidney Township for approximately 2 years. One reason for refusal was that the site was contaminating groundwater off-site and no remedial measures were proposed. The Board took exception to the "cavalier attitude of the applicant to the uninterrupted contaminant flow and to the lack of effective action on the part of those bodies of the MOE which are directly responsible". It concluded that it could not endorse the continued use of the site, even for a period of 26 months, given that groundwater was contaminated, the plume had migrated off-site, and no remedial measures were being taken to collect and treat the leachate.

In addition, the Board found that the operator's poor performance, which included the failure to compact and cover the waste daily (leading to litter and odour problems), failure to maintain a leachate control berm adequately, and failure to keep the south gate locked, constituted a record falling far short of what should be expected of a responsible operator. It denied the application on this basis as well.

In another application, the Regional Municipality of Haldimand-Norfolk requested approval for increasing the service area of the Tom Howe Waste Disposal Site in the City of Nanticoke. Prior to this application exemption from the EAA had been granted for 5 years. Among the conditions to the exemption was the requirement that the Region continue to pursue a long-term waste management programme. This would have to be in accordance with the EAA and any EPA approval granted to this application would expire at the end of the 5 year period.

Of major public concern at the Tom Howe hearing was the effect of 40,000 pounds of pesticide prod-

uct (mainly chlorinated hydrocarbons but also 1,500 lbs of DDT) deposited at the landfill in 1978.

Evidence was provided on the possible chemical impact of the site and the advisability of removing the pesticides from the existing fill area. The expert witness who gave evidence on this subject, and whose evidence was accepted by the Board, concluded that there was no chemical impact on the surrounding environment and that a much greater environmental hazard would be created by removing the pesticides than by leaving them in the site.

The Board determined that expansion of the site's service area was justified on the basis that the region suffered a lack of adequate landfill capacity, and safety could be assured through the imposition of a number of conditions. Among these were monitoring for purgeable organics and organochlorine pesticides necessitated by the location of pesticide product in the landfill, and leachate control measures to deal with the greater amounts of leachate which would be generated by increased waste volumes.

Another hearing involved an application by Boise Cascade Canada Ltd. for approval of a waste disposal site for mill waste in the Town of Fort Frances. Trace amounts of dioxins had been found in the sludge from Boise Cascade's plant and the company proposed that this sludge should be landfilled. This was the first application before the Board where direct landfilling of dioxins, albeit trace amounts, was considered. It was heard in the absence of any regulatory guidance for the concentration of dioxins in sludges.

The Board concluded that in the particular circumstances of the application, the landfilling of sludges containing trace amounts of dioxins was not likely to endanger the health or safety of any person nor constitute an unacceptable hazard to the environment. The Board specifically noted that only minute quantities of dioxin were present in the sludge, the site was relatively isolated, the chemical compounds were unlikely to migrate to any extent in the landfill environment and human exposure to the wastes would be minimal. A monitoring programme was required as

a condition of approval and, in the event that this monitoring indicates that dioxins are present in levels greater than the previously detected trace amounts, or that these chemicals are migrating, all landfilling of the dioxin-containing sludges will be required to cease until a thorough review is conducted by the MOE and appropriate remedial measures adopted.

The Board took pains to point out that landfilling of dioxin-containing wastes should be considered on a case specific basis. It stressed that general conclusions with respect to the acceptability of landfill disposal of dioxins should not be drawn from its report.



CONDITIONS OF APPROVAL

18

The Environmental Assessment Board has the authority to impose terms and conditions of approval on proposed undertakings. This authority is found in the Environmental Assessment Act (EAA), section 12(2)(c) and under the Consolidated Hearings Act, sections 5(2) and 5(4), where EAB members form part of a Joint Board. Under the Environmental Protection Act (EPA) and the Ontario Water Resources Act (OWRA), the Board may also recommend conditions to the Director of Approvals. The Director has the power to impose these conditions under section 38(2)(c) of the EPA and section 24(4) of the OWRA.

The Board's power to impose conditions has been used in almost every application it has considered and has therefore been applied to a broad range of issues. Conditions of approval may address:

- technical concerns, such as the design of a particular facility;
- monitoring and reporting programmes, to ensure compliance with provincial regulations and the Certificate of Approval;
- mitigation measures to counter adverse impacts, such as noise barriers, buffer zones and leachate collection systems;
- contingency plans, in the event that predicted impacts are exceeded;
- provision for liability insurance and financial securities;
- requirements for the establishment of community liaison committees to allow for public scrutiny of operations and performance; and
- other specific concerns that have been identified by a community or interested party.

The courts have held that following a hearing conducted under the EAA the Board, as a condition of approval, may approve a method of carrying out an undertaking that is an alternative to the one proposed by the applicant. Depending on the nature and purpose

of an undertaking this could involve an alternative route for a highway or hydro transmission line, an alternative method of processing wastes, or an alternate site for a project.

The form taken by conditions of approval will vary according to the concerns addressed during the hearing. The Board may direct the proponent to perform further research or provide additional data before the project can proceed. Or it may simply require that the project proposal be modified to meet the concerns identified at the hearing. It may also decide that the project should be staged in a certain manner so that its impacts may be monitored or mitigated.

When the Board has given its decision on an application, its jurisdiction ends. It must therefore provide an implementation framework and comprehensive, clear conditions that minimize the environmental impacts. Responsibility for compliance rests on the proponent. Government agencies, with recourse to the courts, are responsible for monitoring and enforcing this compliance.

The Board may also impose conditions of approval that demand standards of performance beyond those required in other applications or in existing guidelines and standards. For example, it may be convinced that a particular project, implemented with the best available and practical technology, can produce air emission levels lower than those set by government guidelines or standards. It might also be of the opinion that, in a particular situation, a higher degree of environmental protection should be achieved. In these cases the Board will impose conditions which it considers provide the best environmental protection.

There are several major factors that the Board considers when imposing conditions of approval:

- 1/ the purposes of the legislation under which the application is being heard;
- 2/ whether the condition is relevant to the application and the matters to be decided;
- 3/ whether the condition addresses an identifiable environmental impact and is designed to avoid or mitigate that impact;
- 4/ whether the condition can be fulfilled; and
- 5/ whether the cost of compliance would be prohibitive.

Any development project represents a change to the environment and the Board uses conditions of approval to minimize the environmental risks. Approval is rarely granted without conditions. In addition, some conditions regarding insurance, performance bonds and post-closure trust funds, for example, go beyond dealing with the predicted impacts and risks and deal in addition with risks that are not predicted. If the project's negative impacts and risks cannot be predicted and/or mitigated to an acceptable extent, or if the conditions deemed necessary for an acceptable project are considered to be unreasonably onerous or impossible to fulfill, the project will not be approved.

THE BOARD OF NEGOTIATION

The Board of Negotiation was created in 1968 to provide a mechanism for negotiating claims concerning contaminant damage to property. At its formation the Board consisted of three people, but in 1985 an Order in Council was passed to appoint the entire Environmental Assessment Board as a new Board of Negotiation.

The purpose, composition and function of the Board of Negotiation (to be described in this chapter as "the Board") are set out in section 134 of the Environmental Protection Act (EPA). In subsection (1) is the provision that can begin the process of activating the Board:

"Where a person complains that a contaminant is causing or has caused injury or damage to livestock or to crops, trees or other vegetation which may result in economic loss to such person, he may, within fourteen days after the injury or damage becomes apparent, request the Minister to conduct an investigation."

On receiving such a request the Minister of the Environment will initiate an investigation through the appropriate department of the Ministry (this is invariably the phytotoxicology department). The investigator's report would then be given to the claimant and to the person (which can include a municipality or other public body) responsible for the source of the contaminant alleged to be the cause of the injury or damage. Since 1968 the Ministry has conducted some 2,400 investigations of this kind.

If the claimant and the person responsible are not able to settle the claim, either one can have the Board activated by serving a notice stating that he requires a settlement of the claim to be negotiated by the Board. To be submitted to the Board the complaint must fulfill two requirements: the damage or injury must be found by the Ministry's report to be caused by a contaminant, and the injury must be one that has resulted or will result in economic loss. A panel consisting of at

least two members of the Board will then be appointed to negotiate a settlement.

The Board has three main functions as set out in subsection (10): it must meet with the parties, must proceed in a summary and informal manner to try to negotiate a settlement and must endeavour to make an assessment of the financial cost of the injury or damage. It cannot make a finding of liability. However, the process conducted by the Board is without prejudice to any subsequent legal proceedings, so the matter of liability and other aspects of the claim can, if necessary, be determined by a court or other appropriate body.

The meeting of the Board with the claimant and the person alleged to be responsible is informal and the Board takes on the role of mediator. It will confer with both parties together and then perhaps with each one separately, or it may leave the two parties to discuss the matter themselves after some preliminary positions have been stated. The Board will refrain from making a determination (other than assessing the amount of the damage) that will in any way impede free and flexible negotiation. In fact it will do everything possible to promote an atmosphere conducive to settlement.

Of the 2,400 complaints received by the Ministry to date only about 670 have fulfilled the requirements that qualify them for a Board hearing, i.e. damage caused by a contaminant resulting in economic loss. Many of these 670 claims were settled or dropped prior to a hearing. Fewer than 200 claims have been referred to the Board since 1968 and only 42 have reached the hearing stage. Since the Environmental Assessment Board took over the Board's function in January 1986, it has only conducted hearings on two cases.

The relatively small number of hearings can be attributed to the fact that settlements are generally reached on the strength of the Ministry's reports and, in most cases, claimants do not wish to pursue their case any further. Another reason is that once the source of the contamination has been identified in the Ministry's report, steps are taken to control or remove the source to the satisfaction of the claimant.

It can be seen, therefore, that the provisions of section 134 offer the public a valuable service. Firstly, the Ministry provides an impartial report, often technical in nature, which describes the injury or damage and its cause and extent. The report serves as a basis for negotiation. If the parties are unable to come to an agreement regarding damages, then the Board can be called upon to help negotiate a settlement. Even if no settlement is attained as a result of the Board's intervention the complainant still has the benefit of the Ministry's report, which can be used in further proceedings.

OTHER SOURCES OF INFORMATION

20

Available from: The Board Secretary
Environmental Assessment Board
P.O. Box 2382
2300 Yonge Street
Suite 1201
Toronto, Ontario M4P 1E4
Tel: (416) 323-4806

- *The Environmental Assessment Board Citizens' Guide*
- *The Environmental Assessment Board Rules of Practice and Procedure* (\$2.50)
(The Rules of Practice and Procedure are also available through the Ontario Government Bookstore.)

Available from: Environmental Assessment Branch
Ministry of the Environment
135 St. Clair Avenue West
Toronto, Ontario M4V 1P5
Tel: (416) 323-4629

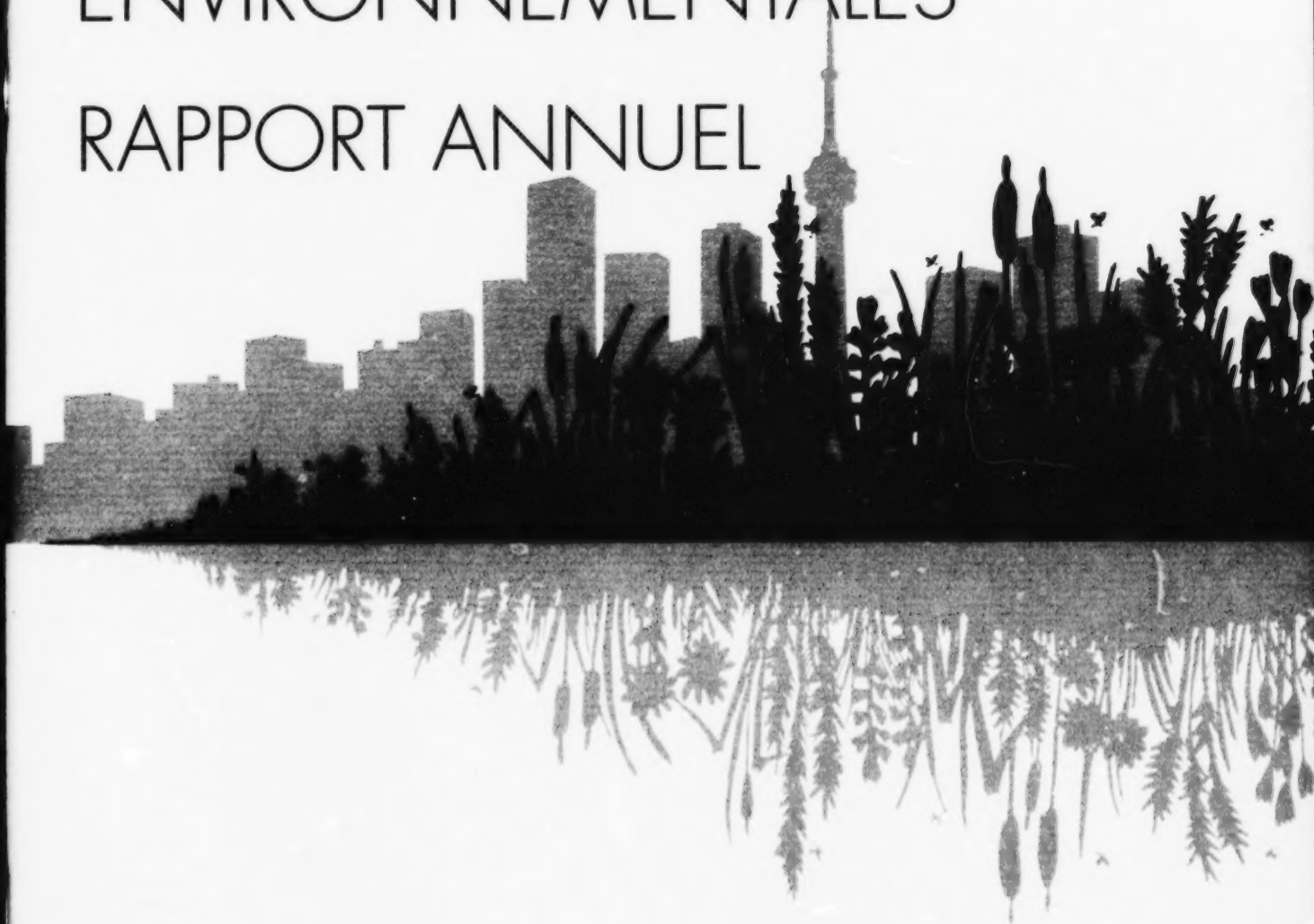
- *A Citizens' Guide to Environmental Assessment*
- *EA Update*

Available from: Ontario Government Bookstore
880 Bay Street
Toronto, Ontario M7A 1N8
Tel: in Toronto, 965-6015
Other communities, 1-800-268-7540

- *Environmental Protection Act*
- *Environmental Assessment Act*
- *Consolidated Hearings Act*
- *Ontario Water Resources Act*
- *Public Inquiries Act*

COMMISSION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

RAPPORT ANNUEL



Pour l'exercice
clos le
31 mars
1988



TABLE DES MATIÈRES



Message du président	2
Membres de la Commission des évaluations environnementales	4
Compétence	6
L'audience	8
Témoins nommés par la commission	12
Aide financière aux intervenants	14
Causes choisies	16
Conditions d'autorisation	18
La commission de négociation	19
Autres sources d'information	20

MESSAGE DU PRÉSIDENT

« Dans notre monde en constante évolution, les transformations suivent l'allure impétueuse et insouciante de l'homme plutôt que l'évolution lente de la nature. »

Tiré de *Silent Spring* de Rachel Carson.

Copyright © 1962 par Rachel Carson.
Reimpression autorisée par la Houghton Mifflin Company.



2

L'année écoulée a été une année active à l'échelle tant nationale qu'internationale; en effet, de nombreux pays ont intensifié leurs efforts en vue de lutter contre les ravages de la pollution industrielle.

Bien que le fait saillant de 1987 ait été la publication du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, la commission Brundtland, d'autres réalisations auront également des répercussions importantes dans l'avenir.

En octobre 1986, le Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement a créé le Groupe de travail national sur l'environnement et l'économie, dont le mandat consistait à :

« amorcer un dialogue sur l'intégration de l'environnement et de l'économie, entre les ministres de l'Environnement du Canada, les cadres supérieurs de l'industrie canadienne, ainsi que les représentants des organisations environnementales et des milieux universitaires. »

Le groupe de travail a publié son rapport en septembre 1987. Selon lui, un développement économique durable et compatible avec l'environnement est essentiel au maintien de la prospérité économique au Canada et dans le monde entier. Ce thème se retrouve dans tout le rapport, qui contient 40 recommandations bien précises sur l'intégration de l'environnement et de l'économie. Pour la première fois, les chefs des gouvernements et de l'industrie ont accepté la responsabilité d'un dialogue continu, conférant à cette initiative une crédibilité et un optimisme jusqu'ici non permis. Du reste, l'adoption de beaucoup des recommandations a donné aux autres pays indus-

trialisés un exemple concret de coopération accrue entre les pouvoirs publics, l'industrie, les organismes non gouvernementaux et la population.

La Commission des évaluations environnementales continue de s'acquitter de son mandat qui consiste à concilier les intérêts des divers secteurs de notre société.

Elle a subi, l'an dernier, un certain nombre de changements sur le double plan de l'administration et de sa composition.

En octobre 1987, Susan Tanner et Joan Simpson, deux membres à temps partiel, ont quitté la Commission. Elles ont été remplacées par Elaine Tracey et Paul F. Eagles pour des mandats d'un an et de deux ans respectivement.

Elie W. Martel, de Capreol, est devenu vice-président à temps plein en mars 1988. Par ailleurs, le mandat de trois vice-présidents à temps plein, Robert Eisen, c.r., Mary Munro et Grace Patterson, a été renouvelé. De même pour celui de Richard Pharand, c.r., membre à temps partiel de Sudbury. Par conséquent, depuis le 31 mars 1988, la Commission comprend six membres à temps plein, dont le président, et six membres à temps partiel. Il est

probable qu'elle recrutera d'autres membres au cours de l'année en prévision des nombreuses audiences importantes qui se tiendront à l'automne.

Sur le plan administratif, la Commission a poursuivi plusieurs des initiatives entreprises l'an dernier. Grâce à sa restructuration complète et à la simplification des audiences, elle progresse rapidement vers son objectif premier : accroître son efficacité et ses services au public.

En janvier 1988, la Commission a emménagé dans ses nouveaux locaux situés au 2300, rue Yonge à Toronto. Ces derniers ont été conçus de manière à mieux répondre aux besoins de la Commission et de la population. Une grande salle d'audience pleinement équipée, qui sert également de salle de conférence pour les réunions ordinaires de la Commission, a été utilisée pour la première fois à la fin de janvier pour une série de réunions préliminaires dans le cadre des audiences sur la gestion du bois d'oeuvre, entreprises récemment. La nouvelle bibliothèque offre à la Commission tous les ouvrages de recherche et de référence de base qu'il lui faut. Avec l'aide d'experts-conseils, le personnel a terminé dernièrement une étude détaillée sur l'aménagement d'un système avancé de traitement de texte et de recherche d'information, étude mentionnée dans le rapport de l'an dernier, et un système intégré devrait être installé au début de l'automne. Grâce à ce nouveau système, les avocats, les groupes d'intérêt et la population pourront bientôt avoir accès aux rapports, décisions et autres documents de la Commission par l'entremise d'un terminal qui sera mis à la disposition du public dans une des salles de consultation à proximité de l'aire de réception.

La Commission a également pris d'autres mesures qui lui permettront d'améliorer son administration, particulièrement dans le domaine des communications. Ainsi, Doug Mander a été engagé comme agent de liaison pour les audiences. Il a été affecté à la série d'audiences sur la

gestion du bois d'oeuvre afin de s'occuper sur place des questions administratives se rapportant à cette affaire importante et complexe. Un service téléphonique sans frais a été mis à la disposition de la population à cet égard. Ceux et celles que cela intéresse peuvent donc entendre chaque jour un message enregistré sur l'évolution de la situation. On peut maintenant communiquer plus facilement avec la Commission depuis que celle-ci s'est dotée d'un télécopieur, et il sera peut-être possible d'accéder par télécommunications dans un proche avenir au système informatisé de recherche d'information de la Commission.

Le règlement intérieur de la Commission a été adopté officiellement en janvier 1988, sous forme de règlement d'application de la *Loi sur les évaluations environnementales*. Le processus de consultation publique entrepris à ce sujet par la Commission en 1987 est décrit en détail dans le dernier rapport annuel et ne sera donc pas repris ici; la Commission souhaite quand même exprimer à nouveau sa gratitude à ceux et celles qui ont participé à cette importante réalisation. La dernière version provisoire du règlement a été entièrement revue par un comité créé à cet effet conformément à la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, et elle a reçu peu de temps après l'approbation du Conseil des ministres. On peut se procurer le règlement à un prix modique, en anglais et en français, à la librairie du gouvernement de l'Ontario et aux bureaux de la Commission à Toronto.

Puisque le règlement intérieur est un document plus ou moins juridique, la Commission a fait paraître un guide du citoyen. On peut obtenir sans frais ce livret instructif de 20 pages, en anglais ou en français, aux bureaux de la Commission. On y a pris soin de vulgariser plusieurs des questions souvent soulevées par la population sur la compétence de la Commission et les modalités des audiences.

La Commission se tient également en rapport avec les autres tribunaux administratifs. Ainsi, elle a organisé en mars 1988 une table ronde à laquelle les membres d'un certain nombre d'entre eux ont été conviés. Roderick A. Macdonald, doyen de la faculté de droit de l'Université McGill, le professeur John Evans, de l'école de droit Osgoode Hall, et Donald Brown, c.r., de Blake, Cassels & Graydon, ont alors parlé des répercussions des conclusions de la Commission Ouellette sur les tribunaux administratifs et de l'importance, pour ceux-ci, d'interpréter les lois les créant à la lumière de la Charte des droits et libertés. La discussion animée qui a suivi montre l'intérêt que suscitent les échanges de ce genre ainsi que leur nécessité, et la Commission se propose d'en organiser d'autres à l'avenir.

Au cours de l'exercice 1987, la Commission a reçu encore une fois un certain nombre de demandes importantes. À ce propos, la demande de décharge présentée par la municipalité régionale de Halton à la commission mixte est en cours d'étude et devrait être réglée plus tard cette année. Par ailleurs, les décisions ont été rendues en juillet 1987 et en février 1988 dans l'affaire de deux demandes concernant des voies publiques, l'autoroute 416 et le prolongement de l'avenue Finch ouest. Enfin, plusieurs demandes de décharge ont également été présentées à la Commission et réglées au cours de cette période (Boise Cascade Canada Ltée, Quinte Sanitation

Services Limited, Ville de North Bay, Walker Brothers Quarries Limited).

La Commission a en outre créé un certain nombre de comités chargés de veiller à la gestion du financement des intervenants, financement consenti par le gouvernement pour les audiences de la commission mixte et de la Commission des évaluations environnementales.

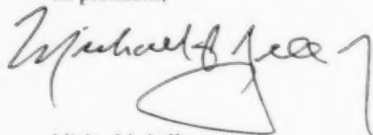
Que réserve l'avenir?

Les prochains mois seront les plus mouvementés de l'histoire de la Commission. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les audiences relatives à la gestion du bois d'oeuvre du ministère des Richesses naturelles ont commencé à Thunder Bay en mai et se poursuivront dans environ 14 villes de la province. Même si l'audience sur la décharge régionale de Halton se terminera à la fin de l'année, les demandes analogues présentées à la commission mixte par la municipalité régionale de Peel ainsi que par la ville de Meaford et le canton de Saint-Vincent seront entendues dès septembre ou octobre 1988.

On s'attend également que la commission mixte étudie au début de l'automne la demande de la TSI Trintek Systems Inc. relativement à la production d'énergie à partir de déchets, de même que celle sur le prolongement du chemin Derry.

Une commission mixte devrait entreprendre les audiences tant attendues sur la Société ontarienne de gestion des déchets au cours des premiers mois de 1989; des retards ne nous permettent cependant pas d'en prévoir la date. Il est possible que certains des nombreux projets de gestion des déchets, ou quelques-uns de leurs éléments, soient présentés à la Commission au cours des prochains mois, et un certain nombre de demandes ordinaires devront également être étudiées. Malgré un accroissement spectaculaire de sa charge de travail, la Commission est résolue à continuer d'être accessible à la population et de s'acquitter de ses responsabilités législatives de la manière la plus efficace qui soit.

Le président,



Michael I. Jeffery, c.r.

MEMBRES DE LA COMMISSION DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

Alan William Roy est un membre à temps partiel de Brighton. Diplômé en sciences de l'Université Sir George Williams de Montréal et de l'Université Queen's de Kingston, M. Roy a une vaste expérience scientifique dans le domaine de la protection des pêches et est actuellement directeur environnemental pour l'Union of Ontario Indians. Il a été nommé à la Commission en avril 1987.

Grace Patterson est vice-présidente à temps plein de la Commission. Avant sa nomination en 1986, elle exerçait le droit de l'environnement auprès de l'Association canadienne du droit de l'environnement. Elle a été administratrice de plusieurs organismes de défense de l'environnement et a siégé au Conseil consultatif scientifique de la Commission mixte internationale et au Conseil canadien de la recherche sur les évaluations environnementales. M^{me} Patterson donne un cours sur le droit de l'environnement à l'école de droit de l'Université Queen's.

O.P. Dwivedi est un membre à temps partiel de Guelph. M. Dwivedi, professeur de sciences politiques, a été conseiller auprès du ministère d'État aux Affaires urbaines, d'Environnement Canada et de la Commission de réforme du droit du Canada. Il a travaillé à l'échelle internationale pour les Nations Unies, l'OMS et l'UNESCO. Il a été élu en 1986 président de l'Association canadienne de science politique.

Elie W. Martel est vice-président à temps plein de la Commission et représente Capreol. M. Martel a enseigné l'histoire jusqu'en 1967, année où il a été élu à l'Assemblée législative. M. Martel a été député néo-démocrate de Sudbury-Est jusqu'en 1985 et leader parlementaire de son parti de 1978 à octobre 1985. Au cours de son mandat, il a accordé considérablement d'importance aux questions environnementales. M. Martel est l'auteur de deux rapports importants sur la sécurité au travail. Il a été nommé à la Commission le 9 mars 1988.

Paul F.J. Eagles, m.c.i.p. est un membre à temps partiel de Cambridge. M. Eagles détient un baccalauréat en biologie, une maîtrise en zoologie et en mise en valeur des ressources de l'Université de Guelph et un doctorat en aménagement régional et urbain de l'Université de Waterloo, où il enseigne actuellement. M. Eagles a publié de nombreux ouvrages sur l'écologie appliquée, la gestion des ressources et les loisirs de plein air.

Richard A. Pharand, c.r. est un membre à temps partiel de Sudbury. M. Pharand est bilingue et est l'associé principal de l'étude Pharand, Kuyek. Il est l'un des membres fondateurs de l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario. M. Pharand est membre de l'Advocates' Society, de la Criminal Lawyers Association, de l'Association du barreau canadien et de la Sudbury Law Association.

ALAN WILLIAM ROY

GRACE PATTERSON

O.P. DWIVEDI

ELIE W. MARTEL

PAUL F.J. EAGLES, M.C.I.P.

RICHARD A. PHARAND, C.R.



Robert B. Eisen, c.r., est vice-président à temps plein de la Commission. Il a obtenu son baccalauréat en sciences politiques et en économique de l'Université de Toronto en 1951 et son diplôme en droit d'Osgoode Hall en 1955. Il a été professeur à temps partiel à cet endroit, où il a enseigné le cours d'admission au barreau jusqu'à sa nomination à la Commission en mars 1981.

Anne Koven est un membre à temps partiel de Toronto. Nommée à la Commission en avril 1987, M^{me} Koven détient une maîtrise en administration publique de l'Université Queen's. Elle a été, de 1981 à 1986, directrice des recherches pour l'étude sur le site d'enfouissement sanitaire du Haut-Ottawa commandée par le ministère de la Santé de l'Ontario. Elle a travaillé dans l'industrie minière et auprès du Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail de l'Ontario.

Michael I. Jeffery, c.r., est une autorité en matière de droit administratif. Il détient une maîtrise en droit de l'environnement d'Osgoode Hall. Il est actuellement coprésident du Comité du droit de l'environnement de l'Association internationale du barreau, président sortant du Council of Canadian Administrative Tribunals, éditeur canadien du *Environmental and Planning Law Journal* et rédacteur en chef du *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*.

Douglas James Kingham est vice-président à temps plein de la Commission. Il a une formation scientifique poussée en physique et en chimie et travaille en gestion de l'environnement depuis 1968. Il a été directeur général d'Environnement Canada pour la région de l'Ontario. Il a participé aux négociations sur la réduction des substances chimiques dans la rivière Niagara et a été président canadien du Conseil de la qualité de l'eau de la Commission mixte internationale.

Mary G. Munro est vice-présidente à temps plein de la Commission et représente Burlington. Elle est infirmière diplômée, joue un rôle actif dans les questions communautaires et environnementales depuis de nombreuses années et a siégé à divers conseils et commissions. M^{me} Munro a été conseillère municipale, conseillère régionale et maire de la ville de Burlington. Elle a été nommée à la Commission le 1^{er} septembre 1981.

Elaine B. Tracey est un membre à temps partiel d'Eganville; elle a été nommée à la Commission le 29 octobre 1987. M^{me} Tracey s'intéresse vivement aux questions locales d'ordre environnemental et a présenté des exposés sur la gestion des déchets dans son canton. Elle participe au projet de nettoyage de la rive d'Eganville, est présidente sortante de l'Association commerciale régionale d'Eganville et secrétaire du Comité du centenaire d'Eganville.

**ROBERT B. EISEN,
C.R.**

ANNE KOVEN

**MICHAEL
I. JEFFERY,
C.R.**

**DOUGLAS
JAMES KINGHAM**

MARY G. MUNRO

**ELAINE B.
TRACEY**



Loi sur les évaluations environnementales

Dans la *Loi sur les évaluations environnementales*, l'environnement est défini non seulement comme l'environnement naturel mais également comme les conditions sociales, économiques et culturelles ainsi que les bâtiments, ouvrages, machines et autres dispositifs de fabrication humaine. Cette loi vise la protection, la conservation et la gestion intelligente de l'environnement en Ontario.

Ce vaste mandat donne à la Commission des évaluations environnementales le pouvoir d'autoriser ou de rejeter des projets sur renvoi des demandes à leur égard par le Ministre. La Loi s'applique aux projets du gouvernement provincial et des municipalités, mais non à ceux du secteur privé, sauf s'ils sont désignés expressément par le Ministre.

La Commission prend des décisions et fait des recommandations en vertu de plusieurs lois différentes, mais celle-ci est la seule à exiger du promoteur qu'il présente une évaluation environnementale. Il s'agit d'un document décrivant en détail le projet, ses répercussions et toute mesure atténuante pouvant en découler. Le document d'évaluation doit en outre proposer des solutions de rechange aux projets et aux moyens de les exécuter et faire état de leurs effets éventuels. La Commission peut demander une modification de l'évaluation avant de l'approuver.

Une fois l'évaluation achevée, une audience peut avoir lieu si on l'a demandé, à moins que le Ministre, usant des pouvoirs discrétionnaires que lui confère la Loi, ne juge qu'une audience serait inutile ou retarderait indûment les choses. Sur autorisation du Cabinet, le Ministre peut également accorder une exemption et dispenser ainsi les parties de l'évaluation et de l'audience. Cette exemp-

tion ne sera accordée que si le Ministre est d'avis que l'application normale de la Loi ne serait pas dans l'intérêt public.

La Loi prévoit également des évaluations environnementales de portée générale. Cette méthode permet de regrouper des projets de moindre importance dont l'examen individuel entraînerait une charge administrative écrasante. S'il y a lieu, on peut toujours faire avancer et étudier à part certains projets d'une évaluation de portée générale.

Une vaste gamme de projets se prêtent à une évaluation de portée générale. Les projets provinciaux et municipaux de construction routière ont été parmi les premiers à être évalués de cette façon; depuis, on l'a fait pour un certain nombre d'autres demandes qui visaient par exemple des installations d'élimination des déchets solides, des barrages, des digues et des trajets pour les canots. La série d'audiences sur la gestion du bois d'oeuvre qui ont commencé tout récemment constituent un autre exemple d'une évaluation environnementale de portée générale sur l'utilisation des terres de la Couronne dans plusieurs régions de l'Ontario.

Loi sur la protection de l'environnement

La Commission a moins de pouvoirs en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, dont l'objectif consiste à assurer la protection et la conservation de l'environnement naturel, qu'elle n'en a aux termes de la *Loi sur les évaluations environnementales*. La compétence de la Commission, décrite dans la partie V de la Loi, porte exclusivement ici sur les systèmes de gestion des déchets et les lieux d'élimination des déchets.

Le Règlement 309 établi en application de la *Loi sur la protection de l'environnement* précise les modalités à cet égard. Il définit le terme « déchets » et régit l'emplacement et l'exploitation des lieux d'élimination et des systèmes de gestion des déchets.

Bien que ceux-ci doivent être autorisés en vertu de la Loi, la Commission n'a aucun pouvoir de décision en la matière, rôle exclusif du directeur des autorisations. Cependant, lorsqu'une demande de certificat d'autorisation est déposée, le directeur peut demander à la Commission de tenir une audience et de lui faire part de ses recommandations. Si une proposition porte sur l'élimination de déchets industriels liquides ou de déchets dangereux transportés, ou bien sur des quantités de déchets équivalant à la production domestique de plus de 1 500 personnes, une audience publique est alors obligatoire, quoique le directeur puisse passer outre à cette disposition dans une situation d'urgence.

Dans le rapport qu'elle remet au directeur, la Commission fait souvent des recommandations relatives aux conditions d'autorisation. Elles pourront porter sur les prescriptions techniques à envisager, les garanties financières, ou le programme de surveillance à prévoir, la consultation de la population, et ainsi de suite. On trouvera de plus amples renseignements sur l'application des conditions d'autorisation dans les pages suivantes du présent rapport.

Par ailleurs, la Commission peut recommander au directeur de ne pas accorder une autorisation si le projet ne se conforme pas à la Loi ou à l'un de ses règlements, s'il

risque de créer une nuisance, s'il n'est pas dans l'intérêt public ou s'il représente un danger pour la santé ou la sécurité de quelqu'un.

Lorsque le directeur lui demande de faire des recommandations au sujet d'une proposition, la Commission rédige un rapport à son intention, rapport qui résume les renseignements et les points de vue présentés à chaque audience et qui renferme ses conseils et les raisons de ces derniers. Cette loi et la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* ont ceci de particulier qu'elles obligent l'ensemble des membres de la Commission à étudier le projet de rapport préparé par ceux qui ont tenu l'audience; après examen, la Commission dans son ensemble présente son rapport au directeur.

Loi sur les ressources en eau de l'Ontario

En vertu de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et de la *Loi sur la protection de l'environnement*, le rôle de la Commission consiste à donner son avis et à présenter ses recommandations au directeur des autorisations pour l'aider à prendre une décision quand un promoteur demande un certificat d'autorisation.

Aux termes de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, une audience publique peut avoir lieu lorsqu'une municipalité désire construire une station d'épuration des eaux d'égout ou étendre sa station dans une autre municipalité ou dans une zone non constituée en municipalité. Il est également possible qu'une audience publique soit exigée si une municipalité souhaite aménager une usine de traitement des eaux d'égout sur son propre territoire.

Enfin, la Commission peut tenir des audiences sur les demandes qui lui sont présentées en vue de définir et de désigner une zone en tant que zone de service public d'eau ou zone de service public d'égout.

Pouvoirs de prise de décision et de remboursement des frais en vertu de la Loi sur la protection de l'environnement et de la Loi sur les ressources en eau de l'Ontario

Au printemps de 1988, des modifications étaient proposées à ces deux lois, modifications qui permettraient à la Commission de statuer sur toute demande qu'elle entend. Si l'Assemblée législative les approuve, la Commission ne présentera plus de recommandations au directeur, mais rendra elle-même les décisions. On pourra alors en appeler de celles-ci auprès du Cabinet ou de la Cour divisionnaire. Par ailleurs, la Commission aurait aussi le pouvoir de rembourser les frais en vertu des deux lois.

Loi sur les enquêtes publiques

À l'occasion, par voie de décret, la Commission doit tenir des audiences en vertu de la *Loi sur les enquêtes publiques*. Cette loi permet d'entendre les témoignages des intéressés sur les questions d'intérêt public non visées par une autre loi.

Le Cabinet peut nommer une commission d'enquête sur toute question susceptible d'influer sur le bon gouvernement de l'Ontario, la gestion des affaires publiques ou l'administration de la justice. S'il s'agit d'une question d'ordre environnemental, il se peut que ce soit la Commission qui soit appelée à diriger les audiences.

Loi sur la jonction des audiences

La *Loi sur la jonction des audiences* prévoit un mécanisme qui englobe un certain nombre d'autres lois. Lorsqu'une question d'ordre environnemental y est assujettie, la Commission peut être invitée à prendre part à une commission mixte et elle aura alors plus de pouvoirs que si elle siégeait seule.

Ainsi, aux termes de la *Loi sur la protection de l'environnement*, la Commission joue un rôle purement consultatif, les décisions étant prises par le directeur des autorisations. Mais quand une commission mixte tient une audience sur la même question, elle a le pouvoir de décision et peut approuver ou rejeter la demande. En outre, les dispositions relatives aux appels prévues par la *Loi sur la jonction des audiences* ont préséance sur celles de chacune des lois individuelles. Une décision de la commission mixte devient définitive 28 jours après qu'elle a été rendue, à moins qu'on ait interjeté auprès du Cabinet, alors qu'une décision prise uniquement par le directeur des autorisations en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* est susceptible d'appel devant la Commission d'appel de l'environnement.

La *Loi sur la jonction des audiences* permet également le remboursement des frais, pouvoir inexistant dans les lois régissant la Commission. Les commissions mixtes ont ainsi dédommagé les intervenants dans un certain nombre d'affaires jusqu'à ce jour, dont ceux qui tout récemment ont participé aux audiences sur les activités du Sud-Ouest d'Ontario Hydro. Les montants ont été accordés en raison de l'apport de la partie intéressée à l'audience, indépendamment de la position qu'elle défendait.

Les audiences découlant de la *Loi sur la jonction des audiences* portent généralement sur des projets tombant sous le coup de la *Loi sur les évaluations environnementales*, de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de diverses lois sur l'utilisation du sol. Elles peuvent viser la *Loi sur l'aménagement du territoire*, la *Loi sur la Commission des affaires municipales de l'Ontario*, la *Loi sur l'expropriation* ou la *Loi sur les municipalités*.



L'AUDIENCE



8

L'avis d'audience doit être distribué à tous ceux et celles qui sont susceptibles d'être touchés par le projet. Cette diffusion complète est essentielle si l'on veut que l'audience soit équitable, et la Commission doit veiller à ce que personne ne soit omis.

Par conséquent, l'avis est rédigé de manière à satisfaire non seulement aux prescriptions de la loi mais aussi aux principes de justice naturelle. Il est publié dans les journaux locaux et régionaux bien avant la tenue de l'audience. Il est également envoyé par la poste à quiconque — municipalités, autres groupes et particuliers — serait directement touché par la question à l'étude.

Information publique

Il arrive, quand la situation l'exige, que la Commission prenne des dispositions en vue d'aider la population à obtenir des renseignements sur l'audience et la marche à suivre. Ainsi, elle peut obliger le promoteur à ouvrir des centres d'information à des endroits convenables ou, comme dans le cas des audiences sur la gestion du bois d'oeuvre, elle peut établir un service d'information téléphonique permettant à ceux et celles que cela intéresse d'écouter chaque jour un message enregistré sur l'évolution du dossier.

Réunion préliminaire

Il est possible que la Commission organise, lorsque les causes sont complexes, une réunion préliminaire afin de rencontrer les parties intéressées et de discuter des questions de procédure. Cette réunion est en outre l'occasion pour les participants de préciser leurs inquiétudes et de

définir les questions en litige. Elle est annoncée publiquement et les délibérations sont enregistrées, bien qu'à ce stade aucune preuve ne soit présentée et aucune décision ne soit prise. Les réunions préliminaires permettent de se préparer pour l'audience et d'accélérer les choses.

Audience préliminaire

À l'instar de la réunion préliminaire, l'audience préliminaire est annoncée publiquement, mais elle revêt un caractère un peu plus officiel puisque la Commission peut y régler des questions de procédure.

L'audience préliminaire et la réunion préalable permettent toutes deux :

- d'identifier les parties et les participants;
- de définir les questions en litige;
- d'organiser l'échange des documents pertinents;
- d'étudier les avantages qu'offre le dépôt des témoignages et comptes rendus d'interrogatoire, et de définir une méthode à cette fin;
- de trouver les témoins et d'établir la nature de leurs dépositions;
- de se faire une idée de la durée de l'audience et de décider à quel moment commencera l'audition des témoins.

Déclaration des témoins

Au cours de l'audience, la Commission peut exiger la préparation et l'échange de déclarations des témoins si les dépositions ont un caractère technique. Cette mesure permet à chaque partie de prendre connaissance des sujets qui seront abordés. Elle permet également d'éviter les interruptions et les retards dans les travaux, et d'éclaircir les questions en litige.

Interrogatoires

Des interrogatoires — des demandes écrites de renseignements présentées par une partie à une autre — sont souvent distribués avant l'audience. Ils s'avèrent utiles dans les situations où, par exemple, un témoin a besoin de faire des recherches ou des calculs avant de pouvoir répondre à une question. En effet, on perdra bien du temps si un témoin doit répondre à une question qui l'oblige à effectuer des calculs compliqués ou à chercher un document obscur. Les interrogatoires permettent également de noter rapidement les informations non controversées. Ils présentent deux avantages principaux :

- ils permettent aux parties d'obtenir des renseignements qui les aideront à préparer leur cause; et
- ils accélèrent les procédures des témoignages.

Témoins experts

Chacune des lois régissant la Commission autorise celle-ci à engager des experts. Comme on le verra plus loin dans le présent rapport, la Commission en a retenu plusieurs récemment pour diverses audiences.

La Commission engage ces experts de sa propre initiative ou à la demande d'une des parties. Il faut simplement que le témoin puisse permettre à la Commission de mieux comprendre les questions en litige.

Remboursement des frais

Il se peut que la Loi soit modifiée de manière à permettre le remboursement des frais, mais, pour le moment, la Commission ne peut procéder à un remboursement que si elle fait partie d'une commission mixte. Le remboursement des frais est important aux yeux de la Commission, puisqu'il permet la représentation équitable et efficace de tous les points de vue au cours de l'audience.

Appel et révision des décisions de la Commission

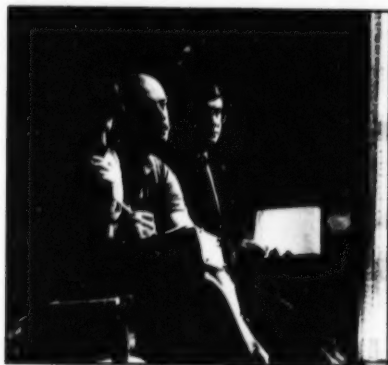
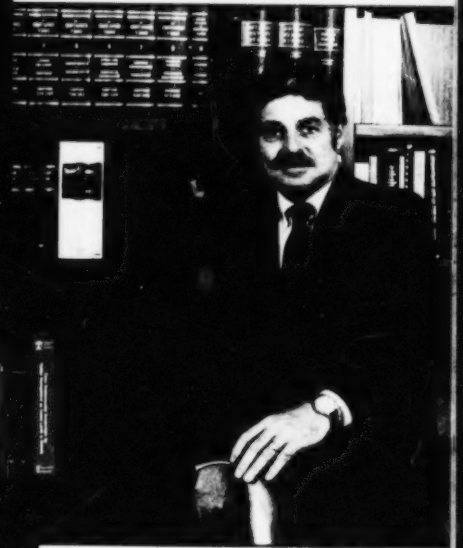
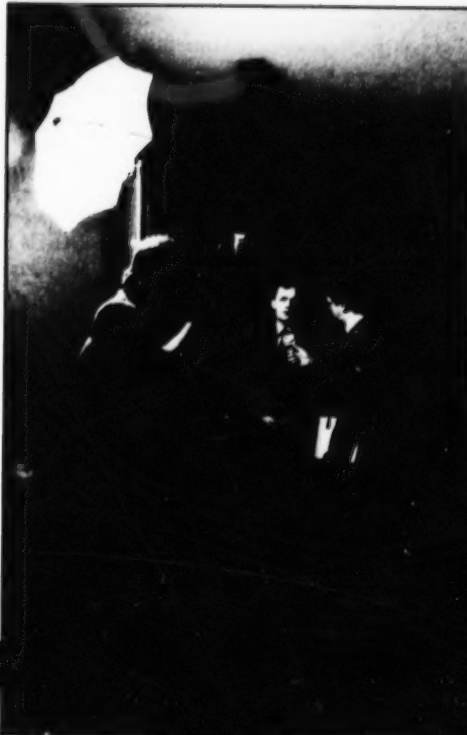
La *Loi sur les évaluations environnementales* et la *Loi sur la jonction des audiences* renferment des dispositions analogues sur la révision des décisions de la Commission et de la commission mixte. En vertu de la première loi, le Ministre peut modifier une décision de la Commission, en tout ou en partie, ou lui en substituer une autre. Il peut en outre exiger la tenue d'une nouvelle audience. Quant à la *Loi sur la jonction des audiences*, elle permet à quiconque est autorisé à comparaître ou à participer à une audience devant la commission mixte d'interjeter directe-

ment appel auprès du Cabinet. Tout appel doit normalement être interjeté dans les 28 jours qui suivent la décision de la Commission.

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, la décision revient au directeur des autorisations; on ne peut donc en appeler des recommandations de la Commission. Cependant, le promoteur d'un projet peut en appeler de la décision du directeur auprès de la Commission d'appel de l'environnement.







TÉMOINS NOMMÉS PAR LA COMMISSION

12

En vertu de la législation provinciale, la Commission peut nommer des témoins à ses propres audiences. Ce pouvoir lui est conféré par une disposition figurant dans chacune des lois la régissant.

Par exemple, le paragraphe 18(9) de la *Loi sur les évaluations environnementales* se lit comme suit :

« La Commission peut, au besoin, nommer une ou plusieurs personnes possédant des connaissances techniques ou particulières sur une question pour effectuer des enquêtes, en faire rapport à la Commission et aider celle-ci concernant une question qui lui est soumise. »

Cette disposition est reproduite, par renvoi, au paragraphe 33(3) de la *Loi sur la protection de l'environnement* et au paragraphe 6(3) de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*. Elle se retrouve également à l'article 10 de la *Loi sur la jonction des audiences*, où elle s'applique aux audiences tenues par une commission mixte.

La formulation est suffisamment générale pour permettre à la Commission des évaluations environnementales de faire appel à une grande diversité de personnes pour l'assister dans ses fonctions. Cependant, l'article a été presque exclusivement invoqué pour nommer des témoins experts. La Commission a engagé un tel témoin en 1987, année où la communauté urbaine de Toronto a demandé l'autorisation, en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*, d'aménager un tronçon de l'avenue Finch ouest en vue de relier l'avenue Islington au chemin Albion.

Pendant l'audience, juste avant le début de la contre-preuve, la Commission a annoncé qu'elle se proposait, de

sa propre initiative, de nommer un expert en circulation et en transport pour l'aider. Ces deux domaines revêtaient une grande importance dans l'affaire. Après avoir obtenu les commentaires des deux parties et particulièrement ceux du promoteur, la Commission a suspendu les travaux et entrepris de trouver un témoin compétent. Comme elle n'a demandé le nom d'aucun candidat et que les parties n'en n'ont proposé aucun, elle s'est chargée de trouver ce témoin sans l'aide de celles-ci.

En décidant de nommer un expert de sa propre initiative, la Commission s'inspirait du précédent créé lors de l'enquête de 1985 sur les BPC. La procédure avait été très différente aux audiences précédentes. Par exemple, au cours de l'audience sur la décharge de Ridge en 1981 et de celle sur la décharge de Burlington en 1984, l'une des parties avait présenté une motion pour la nomination d'un spécialiste et la Commission avait demandé et reçu des suggestions de candidats. Dans toutes les causes, sauf celle portant sur la demande de Burlington, au moins deux candidats éventuels ont été interrogés avant que la Commission n'arrête son choix.

Les entrevues sont dirigées par diverses personnes — des membres de la Commission et des avocats — et le secrétaire de la Commission est parfois présent. La fonction de ce dernier consiste à assurer la liaison entre la Commission et les candidats quant aux arrangements ultérieurs. À l'entrevue, on présente une vue d'ensemble de l'audience aux candidats, dont on peut juger les compétences et déterminer s'ils entretiennent des préjugés ou s'ils se trouvent ou risquent de se trouver en situation de conflit d'intérêts. Les honoraires et les dates sont également abordés. Enfin, on fait bien comprendre aux candidats que les experts doivent donner en toute indépendance d'esprit leur témoignage et parvenir à leurs conclusions comme bon leur semble.

Dans l'affaire de l'avenue Finch (à l'instar de l'audience sur la décharge de Burlington), un contrat de services a été signé par le candidat choisi et un représentant de la Commission. Selon ce document, l'expert devait examiner les pièces et la transcription des témoignages et rédiger un rapport sur les points figurant dans son mandat. Le document et le mandat ont été déposés à l'audience.

Une fois nommé, l'expert n'a eu aucun rapport direct avec la Commission, et toute communication entre les deux s'est effectuée en séance publique à l'audience ou par l'entremise du secrétaire de la Commission. Les conversations entre ce dernier et le témoin se sont limitées aux formalités de l'audience et aux questions de procédure.

La Commission a distribué le rapport de l'expert à toutes les parties à l'audience dès sa réception. Elle ne considère pas ce genre de rapport comme un rapport de la Commission et celui-ci ne fait l'objet d'aucun traitement préférentiel. Il s'agit d'une pièce comme une autre que l'on dépose à l'audience, car la Commission rend public tout élément de preuve. Par ailleurs, le rapport est soumis au même examen minutieux de la part des parties et de la Commission que tout autre élément.

À l'audience sur l'avenue Finch, la Commission a nommé un avocat pour représenter son témoin. Elle

aurait pu s'en dispenser et procéder elle-même à l'interrogatoire oral du témoin, mais elle a décidé qu'un avocat devrait le représenter, l'aider dans la présentation orale de la preuve et le préparer pour le contre-interrogatoire. La Commission était d'avis que, puisque les témoins du requérant étaient représentés par un avocat, le témoin de la Commission devait l'être également. Elle estimait de plus que si elle intervenait activement au cours de l'interrogatoire principal, du contre-interrogatoire et du réinterrogatoire, les parties pourraient croire qu'elle faisait siennes les opinions de son expert, alors qu'en fait elle n'avait pris aucune position à ce stade à l'égard de la déposition du témoin.

Aussi bien dans son rapport que dans son témoignage, le témoin s'est comporté comme un expert indépendant. Ses compétences dans le domaine des transports et de la circulation ont été signalées à l'audience, et les parties ont eu amplement l'occasion de contester son expertise et tout parti pris pouvant diminuer la valeur de sa déposition. Comme prévu, son témoignage a suscité une forte réaction de la part du requérant au cours du contre-interrogatoire et de la contre-preuve.

Le paragraphe 18(9) de la *Loi sur les évaluations environnementales* a été appliqué de façon différente et novatrice en 1983 dans l'audience mettant en cause la Manville Canada Inc. Dans cette affaire, deux associations de contribuables avaient retenu les services d'un certain nombre de témoins experts avant le début de l'audience. Ceux-ci avaient effectué des recherches préliminaires sur les questions sur lesquelles ils seraient appelés à témoigner.

À l'ouverture de l'audience, l'avocat représentant les associations a demandé que les experts soient nommés témoins de la Commission et qu'ils soient rémunérés par celle-ci pour le travail qu'ils avaient effectué en rapport avec la demande, y compris avant leur nomination.

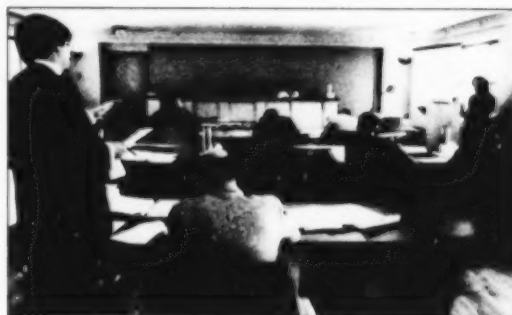
Pendant l'audience, la Commission a reconnu que les témoins des associations lui avaient permis de mieux comprendre les questions en litige et les a nommés experts de la Commission. Elle a justifié cette mesure en soulignant que non seulement la déposition des témoins avait été utile, mais également que les associations de contribuables avaient besoin d'aide financière. La demande de rémunération pour le travail que les experts avaient effectué avant leur nomination a été acceptée en partie. En effet, la Commission a ordonné qu'ils soient rémunérés à partir de la date où l'on avait demandé leur nomination, c'est-à-dire au début de l'audience.

Dans l'affaire de la décharge de Burlington, un groupe de citoyens a également demandé que l'expert qu'il avait engagé soit nommé témoin de la Commission. Cette dernière a de nouveau exprimé l'avis que le témoignage d'un expert permettrait de mieux comprendre les questions en litige. Elle a aussi tenu compte des besoins financiers du groupe de citoyens. Par ailleurs, elle était convaincue que le témoin serait en mesure d'agir de façon indépendante et avec impartialité. À la fin de l'audience, les opinions de l'expert avaient divergé considérablement de celles que soutenait le groupe de citoyens et, contrairement à celui-ci, il était en faveur de la de-

mande, sous réserve de certaines conditions très sévères.

Aux termes du paragraphe 18(9) de la *Loi sur les évaluations environnementales*, la nomination d'un témoin expert est fonction de l'aide que celui-ci peut apporter à la Commission. Une partie adverse, en particulier si elle n'a pas les moyens de retenir les services d'un expert, peut être poussée à invoquer cet article pour faire entendre un point de vue différent à l'audience. La Commission se penchera sur la demande et, bien qu'elle tiendra compte de la volonté de la partie de défendre sa position par l'entremise d'un témoin de la Commission, elle sera néanmoins guidée par les critères énoncés dans la Loi. La Commission doit être persuadée de l'utilité du témoignage de l'expert. Qu'elle puisse en même temps venir en aide à l'une des parties est certes un facteur important, mais ce n'est pas le facteur décisif.

La nomination de témoins par la Commission s'est avérée profitable jusqu'ici. Même si la Commission a rejeté la thèse principale de son témoin dans la demande relative à l'avenue Finch et approuvé le projet du promoteur, elle a également admis l'apport de l'expert, qui, en recueillant des renseignements et en élucidant certains aspects de l'affaire, l'a aidée à prendre sa décision.



AIDE FINANCIÈRE AUX INTERVENANTS

14

En ce moment, les participants aux audiences de la Commission des évaluations environnementales ne peuvent obtenir de financement à l'avance que par décret. Les lois provinciales actuelles, en effet, ne donnent pas à la Commission le pouvoir d'avancer des fonds aux intervenants. Qui plus est, la Commission ne peut rembourser les frais à la fin d'une audience, à moins que ses membres ne fassent partie d'une commission mixte créée en vertu de la *Loi sur la jonction des audiences*. Ces frais ne peuvent être remboursés, suivant une décision rendue en 1985 par la Cour divisionnaire, qu'à la fin des travaux.

Depuis 1984, des avances ont été offertes par décret pour dix audiences auxquelles la Commission a participé. Sauf dans un cas, chaque décret autorisait la Commission à distribuer un montant précis entre les participants admissibles à une aide financière.

Dans le cadre de l'audience imminente sur la Société ontarienne de gestion des déchets, le décret relatif au programme de financement des intervenants se distingue des autres. Ainsi, la Commission a non seulement été autorisée à distribuer des fonds, mais également à recommander le montant à prévoir au gouvernement. En juin 1987, un comité de financement de la Commission a tenu une assemblée publique avec les participants éventuels à l'audience de la Société afin de discuter des critères d'admissibilité à une aide financière que renfermait le décret. Les résultats de cette consultation, de même que les modifications que l'on proposait aux critères, ont été présentés au ministre de l'Environnement, et les audiences sur le financement commenceront dès qu'une décision sera prise.

Dans une autre affaire, un décret pris à la fin de 1987

a permis de créer un fonds de 300 000 \$ qui seront distribués par la Commission aux participants admissibles aux audiences en instance sur l'évaluation environnementale de portée générale du ministère des Richesses naturelles pour la gestion du bois d'oeuvre sur les terres de la Couronne en Ontario. Un comité de financement a tenu des audiences en janvier 1988; les demandes d'aide financière des 22 candidats dépassaient 1 000 000 \$. Un décret de financement en date du 29 février 1988 répartissait les fonds disponibles entre neuf particuliers et groupes répondant aux critères d'admissibilité.

Le programme sur la gestion du bois d'oeuvre posait des difficultés particulières aux intervenants éventuels. On exigeait des candidats qu'ils dressent un plan financier sans connaître les lieux ni la durée de l'audience principale, pas plus que les arguments des parties adverses. Toutefois, les parties désiraient connaître le montant qu'elles pourraient recevoir bien avant les audiences, afin d'en planifier efficacement l'utilisation.

Le comité de financement devait également évaluer chaque demande en tenant compte des mêmes impondérables et du fait que, conformément à la *Loi sur les évaluations environnementales*, il lui serait impossible de rembourser les frais à la fin des audiences aux parties ayant prêté leur assistance à la Commission dans l'examen des questions en litige. Il a considéré la possibilité d'obtenir des fonds d'autres sources, la probabilité que les audiences se tiendraient à plusieurs endroits (ce qui réduirait les frais de déplacement des participants), ainsi que la disposition de la *Loi sur les évaluations environnementales* qui permet à la Commission d'engager ses propres spécialistes si elle estime qu'elle a besoin de renseignements supplémentaires.

Le comité a établi des priorités pour la répartition des fonds. Il a d'abord tenu compte des honoraires des témoins experts afin de s'assurer de l'examen des arguments du promoteur et de toutes les questions en litige. Il a ensuite songé aux frais juridiques dans les cas où il serait utile de faire appel à un avocat pour l'examen de questions complexes. La troisième priorité a été accordée aux frais de déplacement des participants qui ne pourraient prendre part à l'audience sans aide financière. On a finalement tenu compte des autres dépenses admissibles et raisonnables, à l'exception des frais généraux et des salaires.

Le comité a aussi décidé d'offrir aux parties financées un montant leur permettant de contribuer réellement à l'audience plutôt que de diviser équitablement les fonds entre les requérants.

On a accordé une attention particulière aux ressources de chaque groupe et à la similitude de leur action, le cas échéant. On a incité les groupes qui semblaient avoir des intérêts communs à s'unir, mais la majorité des requérants désiraient comparaître individuellement aux audiences. En conséquence, on a versé des sommes de moindre importance à des groupes analogues et examiné minutieusement l'expérience de chacun dans le domaine de la gestion du bois d'oeuvre. Le comité était d'avis qu'un engagement établi permettrait de s'assurer de leur participation sérieuse et constante.

Dans tous les cas de gestion, par la Commission, d'un programme de financement pour les intervenants, le principe de base a été de faire en sorte que les fonds soient utilisés efficacement de manière à faire mieux comprendre les questions en litige à la Commission.

Il est plus difficile de verser des avances lorsqu'aucun remboursement des frais n'est autorisé à la fin de l'audience. Le comité de financement doit répartir les fonds disponibles de manière à assurer une représentation valable. Ce faisant, il doit se fier aux plans financiers soumis par les intervenants et basés sur ce que ceux-ci connaissent du projet et sur le calendrier prévu des activités. Néanmoins, les fonds doivent être offerts aux participants assez tôt pour leur permettre de préparer efficacement leurs arguments.

Le financement des intervenants est un atout important pour les activités de la Commission dans le domaine des autorisations environnementales. En tenant compte des intérêts du public, on veille à ce que toutes les questions en litige soient circonscrites et à ce que la Commission puisse établir la prépondérance de la preuve au moment de rendre ses décisions. La Commission souhaite donc ardemment que les programmes de financement réussissent à favoriser une participation adéquate.



CAUSES CHOISIES



16

Lan dernier, la Commission a tenu plusieurs audiences dignes de mention relatives à des décharges. Toutes ces audiences se sont déroulées en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*.

Ainsi, une demande déposée par la ville de North Bay pour l'agrandissement de sa décharge a été exemptée des dispositions de la *Loi sur les évaluations environnementales*, même si les municipalités souhaitant obtenir un certificat d'autorisation y sont généralement assujetties. Dans cette affaire, l'exemption a été accordée par le Ministre parce que l'agrandissement des lieux n'était que pour une durée de trois ans et que la demande d'autorisation d'une nouvelle décharge serait assujettie à la Loi. On a cependant exigé de la ville qu'elle trouve rapidement un nouveau terrain et qu'elle obtienne les autorisations nécessaires à la création d'un programme de gestion des déchets à long terme, conformément à la *Loi sur les évaluations environnementales*.

Au cours de l'audience, la Commission avait appris que la ville cherchait à créer un tel programme d'ici trois ans. Elle avait aussi entendu des témoignages sur la nécessité de fermer les lieux actuels et a donc suggéré que l'on oblige la ville à les fermer au bout de trois ans, qu'un autre terrain ait été autorisé ou non. La Commission s'est reportée à un rapport du Comité consultatif des évaluations environnementales. Ce comité, créé en 1983, a pour but de conseiller le Ministre quant à l'application de la Loi aux projets des secteurs public et privé, et dans son rapport n° 24, il avait informé le Ministre des demandes d'exemption présentées par des municipalités pour l'agrandissement provisoire de leur décharge.

À cet égard, il a recommandé que tout projet d'agrandissement ne soit autorisé pour une période de trois ans au plus et qu'une seule exemption soit accordée à chaque municipalité.

La décharge risquait d'avoir des effets néfastes sur l'environnement, puisque le lixiviat se déplaçait et s'était déjà déversé en dehors des limites de la propriété. La Commission a approuvé le système de collecte et de traitement du lixiviat qui a été proposé. Ce système étant inclus dans la demande, la Commission estimait qu'on avait respecté les critères suivants fixés par le comité consultatif :

« L'agrandissement ne doit pas porter sur des lieux existants où il y a des problèmes importants de pollution ou, si de tels problèmes existent, la municipalité doit montrer qu'elle a élaboré, en consultation avec le public, une stratégie de dépollution à court terme et à long terme. Cette stratégie et le plan de mise en oeuvre doivent être inclus dans la demande d'autorisation présentée en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*. »

Par contre, la Commission a rejeté une demande déposée par l'exploitant d'une décharge privée. Quinte Sanitation Services Limited désirait poursuivre l'exploitation de cette décharge du canton de Sidney pendant environ deux ans. La contamination des eaux souterraines hors des lieux et l'absence d'un plan de mesures correctrices constituaient l'un des motifs du refus. La Commission était indignée par l'attitude désinvolte du promoteur relativement à l'écoulement continu des contaminants et à l'inaction des services compétents du ministère de l'Environnement. Elle a décidé qu'elle ne pouvait appuyer l'exploitation de la décharge, même pour 26 mois, étant donné que les eaux souterraines étaient contaminées, que le lixiviat s'écoulait en dehors de la décharge et qu'aucune mesure correctrice n'avait été prise pour recueillir et traiter ce lixiviat.

La Commission était en outre d'avis que le bilan médiocre de l'exploitant, qui avait omis de tasser et de couvrir les déchets quotidiennement (causant des problèmes d'ordures et de mauvaises odeurs), d'entretenir adéquatement la berme de rétention du lixiviat et de garder la porte sud verrouillée, était loin de témoigner d'une attitude responsable. Voilà une autre raison pour laquelle elle a refusé d'acquiescer à la demande.

Dans une autre demande, la municipalité régionale de Haldimand-Norfolk désirait recevoir l'autorisation d'agrandir la surface de la décharge Tom Howe, à Nanticoke. Une exemption avait été accordée pendant cinq ans préalablement à cette demande, aux termes de la *Loi sur les évaluations environnementales*. L'élaboration, par la région, d'un programme de gestion des déchets à long terme était l'une des conditions. Ce programme devait être conforme à la *Loi sur les évaluations environnementales* et toute autorisation accordée en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* prendra fin au bout de la période de cinq ans.

Les effets du dépôt, en 1978, de 40 000 livres de pesticides (principalement des hydrocarbures chlorés mais également 1 500 livres de DDT) étaient une importante question d'intérêt public à l'audience sur la décharge Tom Howe. Au cours des témoignages, on a abordé les réper-

cussions chimiques possibles et l'opportunité de retirer les pesticides. Le témoin expert, dont la déposition a été reçue par la Commission, a signalé pour sa part que les pesticides n'avaient pas de répercussions chimiques sur le milieu ambiant et que leur élimination représentait un danger beaucoup plus grand pour l'environnement que leur présence dans les lieux.

La Commission a statué que l'agrandissement de la surface était justifié, car il n'y avait pas suffisamment de décharges dans la région et l'imposition d'un certain nombre de conditions garantirait la sécurité des lieux. Parmi ces conditions, mentionnons le contrôle des pesticides organiques et organochlorés épurables, mesure nécessaire à cause de la présence de pesticides sur le terrain, et le contrôle du lixiviat, puisque l'accroissement du volume de déchets en augmenterait la quantité.

Une autre audience portait sur une demande présentée par Boise Cascade Canada Ltée en vue d'obtenir l'autorisation d'aménager un lieu d'élimination des résidus de son usine de Fort Frances. On avait trouvé des dioxines à l'état de trace dans les boues et la société voulait les enfouir. C'était la première fois que la Commission recevait une demande d'enfouissement direct de dioxines, même à l'état de trace. Elle a entendu la cause malgré l'absence de réglementation sur la concentration de dioxines dans les boues.

La Commission a conclu, dans ce cas, qu'il était improbable que l'enfouissement de boues contenant des dioxines à l'état de trace puisse mettre en danger la santé ou la sécurité des gens ou présenter des risques inacceptables pour l'environnement.

Elle a fait remarquer que seules des quantités infimes de dioxines étaient présentes dans les boues, que le terrain était relativement isolé, qu'il était peu probable que les composés chimiques s'étendent dans la décharge et que les risques d'exposition étaient minimes. L'autorisation était conditionnelle à la création d'un programme de surveillance et, si cette surveillance indiquait que les dioxines étaient présentes en quantités supérieures à celles détectées auparavant à l'état de trace ou qu'elles se déplaçaient, on exigerait alors l'interruption de tout enfouissement des boues jusqu'à ce qu'une étude approfondie soit menée par le ministère de l'Environnement et que des mesures correctrices appropriées soient adoptées.

La Commission a souligné que les projets de mise en décharge de déchets contenant des dioxines devaient être étudiés individuellement, et qu'il ne fallait pas tirer de conclusions générales de son rapport à propos de l'enfouissement comme méthode d'élimination des dioxines.



CONDITIONS D'AUTORISATION

18

La Commission des évaluations environnementales a le pouvoir d'imposer des conditions quand elle autorise un projet. Ce pouvoir lui est conféré par l'alinéa 12(2)c) de la *Loi sur les évaluations environnementales* et par les paragraphes 5(2) et 5(4) de la *Loi sur la jonction des audiences*, lorsque les membres de la Commission font partie d'une commission mixte. La Commission peut également recommander certaines conditions au directeur des autorisations en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*. Le directeur, pour sa part, peut imposer ces conditions aux termes de l'alinéa 38(2)c) de la *Loi sur la protection de l'environnement* et du paragraphe 24(4) de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*.

Dans presque tous les cas qu'elle a étudiés, la Commission a imposé des conditions, et elle s'est donc servie de ce pouvoir dans de nombreux domaines. Les conditions d'autorisation peuvent porter sur :

- des questions techniques, comme la conception d'une installation particulière;
- des programmes de surveillance et la présentation de rapports, comme moyen de s'assurer du respect des règlements provinciaux et du certificat d'autorisation;
- des mesures de correction permettant d'atténuer les effets dommageables, notamment des barrières antibruit, des zones tampons et des systèmes de collecte du lixiviat;
- des plans d'urgence, dans l'éventualité où les effets seraient plus graves que prévu;
- l'obligation de contracter une assurance-responsabilité civile et de soumettre des garanties financières;
- l'obligation de créer des comités de liaison avec la collectivité en vue de permettre à cette dernière de procéder à l'examen des activités et du rendement; et
- toute autre question soulevée par une collectivité ou une partie intéressée.

Les tribunaux ont statué que la Commission, après avoir tenu une audience en vertu de la *Loi sur les évaluations*

environnementales, pouvait approuver, en tant que condition d'autorisation, une méthode d'exécution différente de celle proposée par le demandeur. Selon la nature et l'objectif du projet, cela peut signifier un trajet différent pour une voie publique ou une ligne de transmission d'énergie, une méthode différente de traitement des déchets ou un autre emplacement pour le projet.

Les conditions d'autorisation dépendront des craintes exprimées pendant l'audience. Il se peut que la Commission ordonne au promoteur d'effectuer plus de recherches ou de fournir des renseignements supplémentaires avant d'approuver le projet. Ou encore, elle peut ne demander qu'une simple modification du projet afin de dissiper les inquiétudes exprimées à l'audience. Il est également possible qu'elle décide que le projet devrait se dérouler d'une certaine manière de pouvoir en surveiller ou en corriger les effets.

Le rôle de la Commission se termine au moment où elle rend sa décision. Elle doit donc prévoir un plan de mise en oeuvre et des conditions précises et complètes afin de réduire au maximum les répercussions sur l'environnement. Il incombe au promoteur de se conformer aux conditions et aux organismes gouvernementaux, qui peuvent recourir aux tribunaux, de veiller à ce qu'il respecte effectivement ces conditions.

Par ailleurs, les conditions d'autorisation peuvent exiger des normes de rendement supérieures à celles qui sont imposées, à d'autres ou qui sont contenues dans les directives et normes en vigueur. Par exemple, il est possible qu'elle soit convaincue qu'un projet particulier, mis en oeuvre grâce aux techniques les plus évoluées, puisse produire des émissions à des concentrations inférieures à celles fixées dans les directives ou normes du gouvernement. Il se peut également que la Commission estime qu'il faille protéger davantage l'environnement dans une situation donnée. Dans un tel cas, elle imposera des conditions qui, à son avis, permettront de mieux y parvenir.

La Commission tient compte de plusieurs facteurs importants lorsqu'elle impose des conditions d'autorisation :

- 1/ les objectifs de la Loi en vertu de laquelle la demande est entendue;
- 2/ la pertinence des conditions;
- 3/ la question de savoir si les conditions portent sur une répercussion environnementale identifiable et si elles ont pour but d'éviter ou d'atténuer cette répercussion;
- 4/ la possibilité de respecter ces conditions; et
- 5/ le coût rattaché au respect des conditions.

Tout projet d'aménagement entraîne une modification de l'environnement, et la Commission se sert des conditions d'autorisation pour réduire au maximum les risques que le projet pose à celui-ci. Il est rare qu'on accorde une autorisation inconditionnelle. De plus, certaines conditions relatives à l'assurance, aux garanties de bonne exécution et aux fonds en fiducie après achèvement des travaux, par exemple, vont au-delà des conséquences probables et portent donc sur des risques non prévus. Si les effets et les risques ne peuvent être prévus ou corrigés à un niveau acceptable, ou si les conditions jugées nécessaires pour rendre le projet acceptable sont jugées démesurément onéreuses ou impossibles à respecter, le projet ne sera pas autorisé.

LA COMMISSION DE NÉGOCIATION

La Commission de négociation a été créée en 1968 afin d'offrir un mécanisme de négociation quand quelqu'un se plaint que des dommages ont été causés à ses biens par des contaminants. La Commission comprenait au début trois personnes, mais un décret pris en 1985 a désigné la Commission des évaluations environnementales au complet en tant que commission de négociation.

L'objectif, la composition et le rôle de la Commission de négociation (appelée ci-après « la Commission ») figurent à l'article 134 de la *Loi sur la protection de l'environnement*. Le paragraphe (1) décrit les conditions pour amorcer le processus d'enquête.

« Si une personne se plaint qu'un contaminant cause ou a causé des lésions à du bétail, ou des dommages à des récoltes, à des arbres ou à une autre végétation qui peuvent occasionner une perte financière à cette personne, elle peut, dans les quatorze jours après que les lésions ou les dommages deviennent apparents, demander au ministre de faire une enquête. »

Dès réception d'une telle demande, le ministre de l'Environnement fera faire une enquête par le service approprié du Ministère (il s'agit invariablement du Service de phytotoxicologie). Le rapport de l'enquêteur sera ensuite remis à l'auteur de la demande et à la personne responsable de la source de contamination présumée à l'origine des lésions ou des dommages (il peut s'agir d'une municipalité ou d'un autre corps constitué). Depuis 1968, le Ministère a mené quelque 2 400 enquêtes de cette nature.

Si l'auteur de la demande et la personne responsable ne parviennent pas à s'entendre, l'un d'eux peut signifier un avis de négociation à l'autre. Pour pouvoir être présentée à la Commission la plainte doit répondre à ces deux exigences : le rapport du Ministère doit démontrer que les dommages ou les lésions ont été causés par un contaminant, et ceux-ci doivent être de nature à entraîner une perte économique. Un comité formé d'au moins deux membres de la Commission sera ensuite désigné pour négocier un règlement.

Les trois fonctions principales de la Commission figurent au paragraphe (10) : elle doit rencontrer les parties, entreprendre de façon sommaire et sans formalisme des

négociations en vue de la transaction de la demande et évaluer les coûts financiers des lésions ou des dommages. Elle ne peut rendre un verdict de responsabilité. Cependant, elle fait ses démarches sous réserve d'une instance ultérieure; la question de la responsabilité et d'autres aspects de la demande peuvent donc, si nécessaire, être déterminés par un tribunal ou tout autre organisme compétent.

La rencontre entre la Commission, l'auteur de la demande et la personne présumée responsable est sans caractère officiel. La Commission joue le rôle d'arbitre. Elle consultera les deux parties conjointement et peut-être ensuite individuellement, ou il est possible qu'elle les laisse discuter des questions en litige entre elles après qu'elles ont énoncé leurs positions. La Commission se gardera de porter un jugement (à part évaluer le montant des dommages) pouvant nuire d'une façon ou d'une autre au bon déroulement des négociations. De fait, elle fera tout en son pouvoir pour favoriser une atmosphère propice à un règlement.

Des 2 400 plaintes reçues par le Ministère à ce jour, environ 670 étaient admissibles à une audience devant la Commission, c'est-à-dire que des dommages causés par un contaminant entraînaient dans chaque cas une perte économique. Beaucoup de ces 670 demandes ont été réglées ou retirées préalablement à l'audience. Moins de 200 ont été présentées à la Commission depuis 1968 et seulement 42 ont fait l'objet d'une audience. Depuis que la Commission des évaluations environnementales s'est vu confier les fonctions de la Commission, en janvier 1986, elle n'a tenu d'audiences que sur deux affaires.

On peut attribuer le nombre relativement petit d'audiences au fait qu'on parvient généralement à un règlement sur la foi des rapports du Ministère et, dans la plupart des cas, les auteurs de ces demandes ne désirent pas pousser l'affaire plus loin. D'autre part, dès que le Ministère a identifié la source de contamination il adopte des mesures en vue de la contrôler ou de l'éliminer, à la satisfaction de l'auteur de la demande.

On peut donc constater que les dispositions de l'article 134 offrent à la population un service inestimable. En premier lieu, le Ministère dresse un rapport impartial, souvent technique, sur les lésions ou les dommages ainsi que leur cause et leur importance. Le rapport sert de base aux négociations. Si les parties sont incapables de s'entendre sur les dommages, on peut alors en appeler à la Commission de négociation. Même si l'intervention de celle-ci ne permet pas de parvenir à un règlement, le plaignant disposera toujours du rapport du Ministère qu'il pourra utiliser dans d'autres instances.

AUTRES SOURCES D'INFORMATION

20

**On peut se procurer
auprès du :**

Secrétaire
Commission des évaluations environnementales
C.P. 2382
2300, rue Yonge
Bureau 1201
Toronto (Ontario) M4P 1E4
Téléphone : (416) 323-4806

- *Le Guide du citoyen de la Commission des évaluations environnementales*
- *Le Règlement intérieur de la Commission des évaluations environnementales* (2,50\$)
(Ce dernier ouvrage est également en vente à la librairie du gouvernement de l'Ontario.)

**On peut se procurer
auprès de la :**

Direction des évaluations environnementales
Ministère de l'Environnement
135, avenue St. Clair ouest
Toronto (Ontario) M4V 1P5
Téléphone : (416) 323-4629

- *Le Guide à l'intention du citoyen - évaluations environnementales*
- *EA Update* (en anglais seulement)

**On peut se procurer
auprès de la :**

Librairie du gouvernement de l'Ontario
880, rue Bay
Toronto (Ontario) M7A 1N8
Téléphone : à Toronto, 965-6015
Ailleurs, 1-800-268-7540

- *La Loi sur la protection de l'environnement*
- *La Loi sur les évaluations environnementales*
- *La Loi sur la jonction des audiences*
- *La Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*
- *La Loi sur les enquêtes publiques*